Comisión de Hacienda
Carpeta Nº 485 de 2010

Versión Taquigráfica N° 360 de 2010

CONTRATOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA - PRIVADA PARA LA REALIZACIÓN DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS CONEXOS

Normas

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 1º de diciembre de 2010

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señor Representante Alfredo Asti, Presidente, e Iván Posada, Vicepresidente.
MIEMBROS:	Señores Representantes Pablo D. Abdala, Alda Álvarez, Gustavo Bernini, Germán Cardoso, Angélica Ferreira, Jorge Gandini, Andrés Lima, Lourdes Ontaneda y Alejandro Sánchez.
ASISTE:	Señor Representante Yerú Pardiñas.
INVITADOS:	Por el Ministerio de Economía y Finanzas, economista Pedro Buonomo, Subsecretario; profesor Pedro Apezteguía, Director General de Secretaría, y doctor Daniel Rueda, Asesor.

SEÑOR PRESIDENTE (Asti).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión de Hacienda recibe con mucho gusto a la delegación del Ministerio de Economía y Finanzas, encabezada por el Subsecretario, economista Pedro Buonomo; por el Director General, profesor Pedro Apezteguía, y por el asesor, doctor Daniel Rueda.

Damos comienzo al tratamiento del proyecto de ley de participación público-privada con la presentación que realizará el Ministerio de Economía y Finanzas, firmante de la iniciativa, en nombre del Poder Ejecutivo.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- Estamos aquí para hacer una presentación general e inicial de un proyecto de ley que consideramos como uno de los instrumentos importantes que hemos definido para apuntalar el proceso de crecimiento económico en el que el país se encuentra.

La política económica tiene tres objetivos básicos vinculados al plan de Gobierno del Frente Amplio que se pueden resumir de la siguiente manera: primero, mantener el proceso de crecimiento económico; segundo,

apuntar a los problemas sociales de los sectores más desposeídos de la población y, tercero, hacer un esfuerzo importante a través del gasto público social para reducir sustancialmente la pobreza y eliminar la indigencia a los efectos de avanzar hacia una sociedad más equitativa tratando de que el crecimiento económico importante que el país viene experimentando en los últimos años se traduzca en una mejor distribución del ingreso. En esos términos generales, que son los objetivos de la política económica y del Plan de Gobierno, este proyecto de ley es una herramienta importante para apuntalar el primer objetivo vinculado a sostener el crecimiento económico del país. Lo hemos llamado "Contrato de participación público privada para obra de infraestructura y presentación de servicios conexos" y allí se manifiesta que el tema de la infraestructura es un elemento clave.

La primera gráfica que les presentamos es a los efectos de recordar la importancia que tiene la infraestructura en el proceso de crecimiento y desarrollo económico. La infraestructura tiene diferentes ámbitos en los que produce efectos en la economía y en distintas dimensiones; produce una contribución directa al Producto Bruto Interno por el efecto que tiene la inversión directa en infraestructura de los sectores específicos, como la construcción y sectores conexos, y también efectos desde el punto de vista de la atracción de inversiones.

Una infraestructura adecuada es uno de los elementos clave que los inversores y los tomadores de decisiones consideran a los efectos de radicar inversiones. Asimismo, tiene un efecto vinculado al ámbito de acceso a los servicios, con la consecuencia de la mejora de la calidad de vida y de la equidad, y también tiene externalidades positivas en términos de inversión y productividad. Esto se vincula con la dimensión de la infraestructura referida a la competitividad. Una infraestructura adecuada permite realizar el proceso económico en condiciones más competitivas y, por lo tanto, se traduce en beneficios económicos.

También se hace una breve mención al tema de la inversión en general. Uruguay ha venido desarrollando en los últimos años un crecimiento sostenido de la inversión, lo cual es un elemento clave e indispensable para sostener el desarrollo económico

Todos sabemos que nuestro país, históricamente, en particular, en el siglo pasado, alcanzó niveles de inversión bastante pobres. Comparando su desarrollo relativo con el de otros países de la región, tenía un coeficiente muy bajo de inversión-producto, pero esto se ha venido revirtiendo en los últimos años.

En las gráficas se puede apreciar que Uruguay en el período 2004-2009 aumentó en forma sustancial su formación bruta de capital, y también, en 2009, cuando el mundo desarrollado y la región tuvo una disminución en esta variable, nuestro país la tuvo, pero fue notoriamente menor que en los otros países.

Uruguay sigue teniendo un porcentaje bajo de inversión-producto a pesar del crecimiento al que hacíamos referencia recién, y en una perspectiva de mediano plazo, donde hay bastante consenso en que el Producto Bruto Interno potencial ha aumentado sustancialmente, pasando de índices históricos cercanos al 2%, o por debajo, hasta llegar a índices entre 3% y 5% nosotros estimamos ya en las proyecciones del Presupuesto que el 4% será la tasa de crecimiento potencial del país en el mediano plazo; hay un consenso bastante general en este sentido, es importante saber cuáles son las condiciones para que esta tasa potencial, que los cambios importantes de la estructura productiva uruguaya ha generado en los últimos años, efectivamente se pueda llevar adelante.

La siguiente gráfica es interesante porque muestra una comparación entre las tasas de crecimiento sectoriales en la década de los noventa y en la primera década de 2000. Se puede apreciar cómo la base productiva sobre la que se basa el crecimiento del país ha cambiado, y que, básicamente, hoy son la agricultura y la manufactura las que aplican en forma importante el crecimiento económico. Estos sectores en particular necesitan una importante inversión en infraestructura para mantener los ritmos de crecimiento.

Entonces, en términos generales, hay una situación en los países de la región vinculada también al proceso de crecimiento económico: nuestros países tienen un retraso relativo en términos de patrimonio en infraestructura, es decir, de infraestructura, con relación a sus potencialidades económicas o a su grado relativo de desarrollo. El esfuerzo en inversión e infraestructura en la región y en el Uruguay parece un elemento clave para que su carencia no se transforme en un cuello de botella que pueda poner en peligro el proceso de crecimiento económico al que hacíamos referencia.

En esta gráfica se muestra a Uruguay en un ranking de competitividad a nivel de la región y del mundo, y cuál es su posición en las diferentes infraestructuras en las que se hace referencia. Se puede ver un atraso

relativo en materia de ferrocarril y de transporte aéreo, pero estamos mejor en otros indicadores, como suministro de energía eléctrica. Es decir que hay sectores en los que tenemos una desventaja competitiva, y, en otros, todo lo contrario.

De todas maneras, el concepto general de retraso relativo de la inversión en infraestructura respecto al nivel de desarrollo relativo es un elemento que parece bastante claro de apreciar. En ese contexto, definiendo la importancia de la infraestructura, definiendo cómo evitar que esa carencia o ese retraso relativo se transformen en un cuello de botella, las mejores prácticas a nivel internacional han desarrollado nuevas herramientas que tienden a complementar lo que tradicionalmente fue la inversión pública en infraestructura. Incorporan experiencias que en décadas pasadas se hicieron con otras herramientas; conocemos que ha habido procesos de privatización vinculados a procesos de inversión en infraestructura que han tenido resultados diversos, y toda esa experiencia internacional hoy confluye en algunas herramientas que son consideradas las mejores prácticas internacionales en la materia. En particular, la participación público privada, como la llamamos nosotros tiene diferentes nombres, como asociaciones público privadas, PPP en inglés, etcétera, básicamente, es una modalidad de contratación a través de la cual como dice la placa la Administración Pública puede celebrar contratos con un marco normativo de referencia.

En términos esquemáticos, en general, las PPP determinan que a través de un contrato de administración pública se encarga a un privado, por determinado período, la realización o actuación de una obra de infraestructura que puede pasar por el inicio, el financiamiento, la operación y posterior transferencia al Estado. En términos generales no estamos hablando específicamente de nuestro proyecto de ley, pero es a los efectos de enmarcarlo en los avances conceptuales en los que nos hemos interiorizado a los efectos de definir una solución para el país, las prestaciones que implica un contrato de estas características son: construcción, instalación o transformación de obras, equipos y sistemas, así como su mantenimiento, actualización o renovación, su explotación o su gestión. También se refiere a la gestión integral del mantenimiento de instalaciones y a la fabricación de bienes, y prestación de servicios que incorporen tecnología para aportar soluciones económicamente más ventajosas.

¿Cuáles son, en términos generales también hablando a nivel conceptual, sin entrar en el tema específico de las definiciones que hemos adoptado, las participaciones público privadas? En general, el contratista, la empresa privada que se asocia con la Administración puede llevar adelante distintas etapas del proceso, como decía, desde el diseño a la financiación, construcción, mantenimiento y operación. El privado esto es importante, y ahora vamos a ver las consecuencias y los beneficios que eventualmente tiene realiza el financiamiento de la obra y, como contrapartida, recibe un repago, ya sea a través de los usuarios de esa obra o a través del Estado. El sector público paga, cuando le corresponde pagar, por disponibilidad, por un servicio de calidad que acepta y está definido contractualmente en forma previa. La obra queda en manos del Estado una vez finalizado el contrato.

Hay una gestión es un tema conceptualmente importante y distribución de los riesgos entre las partes. El sector privado, a través de ese contrato, asume obligaciones por un período de tiempo, aproximadamente, 20 o 30 años, que está directamente vinculado a la vida útil o a la amortización de las obras de infraestructura a las que se hace referencia.

En esta imagen se muestra un esquema que plantea claramente el flujo de fondos públicos, que es un elemento clave de los beneficios de este tipo de herramientas. Cuando se hace una obra pública, los fondos públicos comienzan a utilizarse desde el momento cero, ya que es el Estado quien primero financia la construcción y luego la operación. En una participación público privada, durante el período de construcción no hay flujo de fondos en el Estado; el financiamiento y la construcción corren por cuenta del privado, y durante el período de operación de la obra de infraestructura, hay un pago condicionado al desempeño. En unos minutos veremos en forma más específica cómo se define este tema.

Acá se muestra un esquema general del funcionamiento de un contratado de PPP en términos generales: una entidad del sector público tiene un contrato de servicio, una sociedad de propósito único, que se expresa como vehículo especial, que tiene un contrato de construcción y un contrato de servicio de operación de la obra, contrata un seguro en el mercado y, a su vez, contra ese contrato, busca el financiamiento en el mercado. Obviamente, parte del financiamiento será lo que se llama "equity" a través del capital de riesgo de los accionistas de la empresa privada; el resto del financiamiento, 10% a 30%, dependiendo de los riesgos

involucrados, también se obtiene en el mercado, ya sea en el sistema financiero o a través de la emisión de algún tipo de instrumento más específico, dependiendo de las características concretas del proyecto.

Yendo hacia Uruguay para después terminar en el proyecto de ley que presentamos, hemos apuntado las principales ventajas que entendemos que tiene la participación público privada para nuestro país. Dice: Permite optimizar la distribución de riesgos entre sector público y privado. Hay un axioma de las finanzas que dice que la forma más eficiente de asignar los riesgos es asignándolos a aquella parte que mejor los puede manejar. Un proyecto de estas características, de largo plazo, que involucra obras de infraestructura, tiene determinados tipos de riesgos, algunos de ellos vinculados al marco normativo vigente, a las reglas de juego y a determinado tipo de efecto político. Es claro que esto debe ser asumido por el Estado, porque es quien mejor los puede realizar.

Hay otros riesgos vinculados a la eficiencia de la construcción, a parte del riesgo de demanda y a la eficiencia en la gestión operativa, y en este caso, el privado es quien mejor los puede manejar. Una adecuada asignación de estos riesgos debería redundar en eficiencia económica y en una mejor gestión de ese proyecto de infraestructura.

La segunda ventaja es que mejora la eficiencia de gestión del proyecto debido a las capacidades técnicas y el conocimiento específico de gestión de riesgo. Es decir que si un proyecto se realiza mediante una asociación público privada o mediante participación público privada, necesariamente, implica que debería haber capacidad técnica y conocimiento específico del sector privado de forma tal que permita la mejora en la eficiencia del proyecto.

Esto no es por definición en absoluto, pero sí es uno de los requerimientos que se establecen para que un proyecto se realice a través de este procedimiento.

Potencia la capacidad presupuestal. Esto está vinculado a la gráfica de flujo de fondos que recién vimos. El flujo de fondos del Estado se modifica si un privado realiza la inversión en la construcción. Por lo tanto, en ese período de construcción permite liberar, por ejemplo, recursos que pueden ser utilizados en otras áreas en las que el Estado se haya propuesto gastar.

También permite apalancar financieramente proyectos y moviliza el sector financiero ofreciendo oportunidades para que se puedan canalizar recursos. A su vez, exige análisis detallados de los proyectos y manejo adecuado de riesgos. Por ese lado, hay un incentivo positivo.

Teóricamente, debería reducir esto está vinculado al punto anterior los costos de obra, porque los tiempos de ejecución deberían ser más eficientes, y mejorar la asignación de recursos, si los incentivos en los contratos están correctamente delimitados y los riesgos vinculados a los sobrecostos y sobreplazos están claramente definidos, ello debería redundar en mejores costos y asignación de recursos.

Otro concepto interesante es el de la espera pública. Como todos sabemos, el Presupuesto tiene recursos limitados a efectos de hacer frente a todas las erogaciones previstas y, por lo tanto, esa limitación de recursos implica que si se debe esperar que exista disponibilidad de recursos a efectos de realizar las inversiones en infraestructura, eso generaría lo que se llama espera pública, que es el tiempo que transcurre desde que se tiene la necesidad de realizar la inversión hasta que estén los recursos disponibles. Esto se puede cuantificar y medir, y si lo miramos por el lado de los costos, lo pagaría la sociedad, por no tener los recursos suficientes para realizar la inversión, pero si lo vemos desde otro lado, es un beneficio que un instrumento de estas características permite para poder adelantar una inversión.

Asimismo, mejora la equidad intergeneracional porque está relacionado a la gráfica que veíamos de flujo de fondos. Esta modalidad de financiamiento implica que el repago de la inversión lo haga directamente quien la utilice y no quien efectúa la inversión, ya sea a través de un repago directo o de un repago por parte del Estado por disponibilidad del servicio, que también implica que quienes paguen serán los contribuyentes de ese momento. Hay un tema intergeneracional que determina que sea más equitativo.

Después tenemos los relativo al valor por dinero a los ciudadanos, concepto que también está previsto en la ley. Conceptualmente, tiene que ver con el punto dos, que, como manifesté, mejora la eficiencia del proyecto y la mejor capacidad técnica.

Teóricamente, que un privado financie una obra de infraestructura en relación a que la financie el sector público debería tener un costo de financiamiento mayor, porque el riesgo que paga cualquier privado respecto al que paga el Estado es mayor. El riesgo del sector público, el riesgo soberano, es el que obtiene financiamiento en las mejores condiciones. Por más que el privado sea una empresa calificada internacionalmente como "AAA", cuando el proyecto se localiza en un país soberano, es ese riesgo soberano el que manda, porque la calificación de la empresa no puede ir por encima de él. Esto determina que el costo de financiamiento en términos de plazo y tasa que tiene el sector público, debería ser conceptualmente o teóricamente menor que el costo del privado. Entonces, cuando vamos por mecanismos de este tipo, y es un privado el que financia la inversión, el costo del privado sería mayor.

El concepto valor por dinero implicaría que debería existir una mejora en la eficiencia producida por la gestión del privado que permite obtener financiamiento en mejores tiempos y la propia capacidad técnica y de conocimiento en la ejecución de la obra en su propia operación que compense ese sobrecosto financiero teórico que tendría el privado si es el que financia en lugar de hacerlo el Estado.

Ese concepto, quizás un poco abstracto, es lo que se llama valor por dinero, y es un requerimiento clave a efectos de tomar decisiones para ir por este mecanismo de inversiones.

Debe haber un valor por dinero positivo para los ciudadanos, determinado teóricamente, para que una inversión se realice mediante este mecanismo. Este es un concepto internacional que ha sido desarrollado en diferentes lugares, que estamos incorporando en el proyecto de ley como uno de los requerimientos para poder ir adelante con este tipo de herramientas.

En cuanto a la Ley APPP, hay una ley de concesiones y tenemos el TOCAF que, de alguna manera, regulan la relación entre los privados y el Estado para realizar este tipo de inversiones.

Esta tampoco es una decisión demasiado original. Las prácticas internacionales han llegado a conclusiones respecto a que es importante contar con una ley específica que enmarque el procedimiento en el que se relacionarán el sector público y el privado a efectos de llevar adelante este tipo de inversión.

En Uruguay adoptamos ese criterio y estamos presentando un proyecto de ley llamada autocontenida, que no deroga los regímenes de contratación vigente ni afecta el que eventualmente surja del proyecto sobre compras estatales por el cual se modificaría el régimen de excepción.

SEÑOR GANDINI.- Respecto a esta última afirmación, el artículo 59 deroga los artículos 19 y 20 de la Ley Nº 17.555, que es la iniciativa privada mucho más general que esta. Es decir, se deroga un régimen de iniciativa privada que podría convivir perfectamente con este sistema porque está concentrado o específicamente regulado para obras de infraestructura y sus servicios anexos. Sin embargo, el régimen que se establece en la Ley Nº 17.555 es más abarcativo, más amplio y muy útil. Creo que en este caso se deroga un régimen vigente.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- Es correcto. Específicamente hay una derogación, una norma vigente que tiene que ver con el régimen de iniciativa privada. La solución que estamos planteando en esta ley respecto de ese régimen, mejora notoriamente el sistema y el procedimiento. Pensamos que es una solución adecuada.

En ese caso específico hay una derogación a un régimen vigente, y vamos a explicar por qué lo estamos realizando en términos concretos.

No es un régimen de contratación. En términos del proyecto auto-contenido, la idea es que el proyecto engloba un régimen de contratación diferente. Quienes van por este régimen de contratación de este proyecto se regularían una vez aprobado por las normas y los procedimientos que esta iniciativa prevé. Los procedimientos que están previstos en el régimen normativo vigente de contratación se mantienen y no son afectados por este proyecto de ley.

Vamos a fundamentar por qué estamos incorporando cambios al régimen de la iniciativa privada.

En cuanto al marco regulatorio adecuado y la Ley de PPP, se determinan la motivación de la ley y algunos antecedentes. Esto está basado en términos generales. Creemos adecuado que un marco normativo auto-contenido y específico para este tipo de contratos, es la mejor práctica internacional, es lo que se está llevando adelante en la región y en los países desarrollados, y le da al país una herramienta competitiva, adecuada a los efectos de atraer inversiones para la infraestructura. No se puede desconocer como se hizo en otras actividades que el país compite en la región con inversores específicos que invierten en este tipo de proyectos. A su vez, estar de acuerdo con las mejores prácticas internacionales nos reduce no digo que nos otorga una ventaja competitiva una eventual desventaja competitiva.

En términos específicos, entendemos que el marco de la ley de concesiones de 1984 es demasiado general y genera incertidumbre jurídica. Como esto ha sido reconocido, para cada caso o en muchos casos, se ha aprobado una ley específica. Respetando todo el marco normativo vigente, también creemos que esta es una oportunidad para mejorar determinados mecanismos de adjudicación y lo que refiere a las negociaciones y a la solución de controversias, que hoy está prevista en el TOCAF, y entendemos que para proyectos específicos de largo plazo, donde la relación jurídica entre el privado y el Estado abarca períodos de tiempo donde las renegociaciones, los cambios de situaciones y demás implican tener un marco previsto de dilucidación de esos problemas, esta es una oportunidad y pensamos que mejora notoriamente estos aspectos.

Además, todo ello especifica en términos concretos cuál es el marco normativo de derechos y obligaciones de las partes. Aquí estamos introduciendo todos los elementos que mencionamos en cuanto a estudios previos, de justificación del proyecto, a los efectos de poder encarar este procedimiento.

Por otra parte, estamos pensando incorporar algún criterio de adjudicación y algún mecanismo competitivo complementario de los ya previstos, porque nos parece adecuado y que puede mejorar la eficiencia del sistema. Además, definimos claramente cuáles son las etapas a seguir de cada uno de los participantes en el proceso.

La finalidad de la ley es dotar al sector público de mecanismos eficientes de contratación con el sector privado para el desarrollo de infraestructura de servicios conexos, y lograr que el sector privado, amparado dentro de un marco de seguridad jurídica y adecuados mecanismos de protección y retorno de la inversión, aporte recursos económicos, conocimientos y habilidades necesarias para el desarrollo de proyectos, de modo de lograr la satisfacción del interés público en forma más eficaz y eficiente.

¿Cuáles son los objetivos de este proyecto de ley? Hacíamos referencia al marco regulatorio auto-contenido y específico, y hablábamos de mejorar la posición competitiva contando con un marco normativo adecuado y equivalente a las mejores prácticas internacionales y aplicar el mismo cuerpo normativo a todos los proyectos de estas características.

El punto cuarto está vinculado a lo planteado por el señor Diputado Gandini, que tiene que ver con mejorar el procedimiento de tramitación de iniciativas privadas. Si bien ello no es específico de la Ley PPP, ese tema se incorpora. A su vez, se determina establecer un régimen que asegure garantías y previsibilidad para ambas partes, tanto para el sector público como para el privado y también incorporar mecanismos de mantenimiento de la ecuación económica financiera. Este último aspecto también está vinculado con lo que hablamos, es decir, con la característica de este tipo de proyectos y el plazo que abarca la relación contractual entre ambas partes.

Asimismo, en este proyecto de ley se habla de la transparencia de todo el sistema y regular un procedimiento de solución de controversias y contabilidad a seguir.

Los objetivos de esta iniciativa, que son los que determinan que un proyecto de estas características sea interesante, están adaptados a las necesidades de la realidad del país. Entonces, ¿cuáles son los puntos críticos y los aspectos que una ley de estas características debe salvar en el Uruguay de hoy?

A continuación, vamos a presentar un resumen del proyecto de ley; no vamos a hablar sobre los artículos específicamente, sino de cómo funcionaría la ley a los efectos de graficar el procedimiento que estamos proponiendo. Voy a hacer una pequeña digresión, pero que tiene que ver con un tema conceptual.

Como decíamos al principio, esta herramienta apunta a dotar al marco jurídico de elementos que permitan incentivar la necesaria inversión en infraestructura que el país requiere. Se trata de una herramienta adicional

que se pone a disposición tanto del sector público como del privado pero, de ninguna manera, sustituye el necesario, importante y sustantivo proceso de inversión pública en infraestructura que el Estado debe hacer.

Entendemos que en el proyecto de Presupuesto nacional, que hemos elevado al Parlamento, está prevista una muy significativa inversión pública en infraestructura en los diferentes sectores, tanto a nivel de la Administración Central como de las empresas públicas, que en términos porcentuales del producto significa mantener los mayores valores de los últimos años de la relación inversión-producto en infraestructura, con un producto creciente; hay una importante cantidad de recursos volcados para estos proyectos. Esta herramienta es absolutamente adicional y sería impensable que sea sustitutiva porque no lo puede hacer, es decir, esta herramienta no puede sustituir la inversión pública ni parte de ella, sino que se pone a disposición del Estado y de los privados como una herramienta que apalancaría esa prevista inversión pública.

Rápidamente, veremos el esquema de cómo funcionaría una iniciativa. En este caso vamos a dejar de lado la iniciativa privada y consideraremos lo tradicional, lo básico, que es la iniciativa del punto de vista público. La Administración contratante, el Estado, identifica un proyecto que puede llevarse adelante por ese procedimiento. Para ello la ley exige contar con una evaluación previa de viabilidad y conveniencia, y al tema del valor por dinero. Al respecto la ley habla de dos tipos de estudios: uno de ellos es más clásico, de evaluación económica y social, de acuerdo a la metodología que hace bastante tiempo han sido adoptadas internacionalmente, que son aquellas en donde se determina que esa infraestructura, independientemente de quien la haga o la financie, tiene una rentabilidad económica positiva para la sociedad. Canalizar recursos sociales, independientemente de que sean públicos o privados, recursos económicos en la inversión de infraestructura, genera y libera un valor económico o un beneficio mayor para la sociedad. Esos estudios de viabilidad económica son los requisitos previos para avanzar en este procedimiento.

Esos estudios más clásicos se complementan con estos nuevos a que hacía referencia recién en cuanto al valor por dinero. También se debe demostrar, mediante metodología que se está adecuando al Uruguay pero que se está desarrollando internacionalmente, que adoptar un procedimiento de estas características genera un valor por dinero para la sociedad, superior al que se generaría mediante el financiamiento público. Esos estudios deben realizarse y son requerimiento previo para avanzar en este procedimiento. Entonces, a partir de esos estudios hay un pronunciamiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, vinculado a la evaluación económica financiera, y del Ministerio de Economía y Finanzas, vinculado a los estudios de valor por dinero, previo a seguir adelante con el procedimiento previsto en la ley.

La ley también prevé hay varios artículos vinculados; en la proyección puede verse en forma general un procedimiento innovador respecto a los ya previstos como los procedimientos competitivos que actualmente tiene la Administración a los efectos de contratar con privados; todos los que tiene se mantienen, pero en la ley se establece lo que llamamos diálogo competitivo. Se trata de un procedimiento que para este tipo de proyectos o para algunos otros casos más complejos que implican tecnologías más singulares con algún tipo de asimetrías de información entre la Administración y aquellos privados que poseen la tecnología, permite un proceso transparente, previsto, previsible y claro, en el cual el privado o los privados y la Administración pueden compartir información y definir conjuntamente también con un mecanismo claro y transparente cuál es el proyecto más adecuado a los efectos de resolver el problema planteado. Este procedimiento de diálogo competitivo está previsto en la ley y es una de las innovaciones que estamos proponiendo.

Por otra parte, hay un tema de aptitud de los contratantes que también se define claramente en los artículos correspondientes.

Cerrado el diálogo competitivo y ese proceso, la Comisión Técnica o la CND en su caso, definirán un pliego de condiciones y convocarán a presentación de oferta. El rol de la CND lo voy a presentar más adelante; acá simplemente estamos haciendo un esquema del proceso previsto a los efectos de llevar adelante este tipo de iniciativas.

Además, hay un examen de ofertas que realiza la Administración contratante; y se hace el procedimiento de adjudicación, que también está previsto en la ley. Asimismo, se prevén las garantías de mantenimiento de oferta como de cumplimiento de contrato y las sanciones vinculadas al proyecto, que es definido específicamente por la ley. El control lo realiza la Administración contratante; debe controlar quien lleve adelante el proceso, todo lo que tiene que ver con la ejecución y después la operación del proyecto.

Está previsto un tema de sanciones y los mecanismos de renegociación y modificación del contrato y la extinción de este. Básicamente este es el flujograma que detalla cómo se realiza un proyecto de estas características.

En cuanto al aspecto institucional, la ley establece los principios que deben pautar el procedimiento de selección de contratistas así como la adjudicación y ejecución de los contratos bajo este régimen, haciendo especial referencia a las contraprestaciones y las contribuciones públicas.

Se define una Comisión Técnica asesora de la Administración Pública. La Administración Pública creo que en el proyecto de ley la definimos como Administración Pública contratante es la que lleva adelante el proyecto; puede ser de la Administración Central o de otras reparticiones del Estado, y es quien define una Comisión Asesora cuya integración está prevista, así como cuáles son sus características, y podrá contratar a la Corporación Nacional para el Desarrollo como estructurador e implementador de los proyectos o, en su defecto eso podrá realizarlo mediante contratación directa, podrá contratar a alguien que cumpla esa tarea de estructurador e implementador mediante un procedimiento competitivo tal como está previsto bajo los lineamientos del TOCAF.

La Administración Pública podrá celebrar contratos este es otro artículo más específico, pero también importante en términos institucionales, y habrá un registro de proyectos PPP, y existirá una unidad de proyectos especializada en el Ministerio de Economía y Finanzas.

Quiero hacer una pequeña aclaración. Conceptualmente, la experiencia internacional indica que el tema de estructuración y diseño de proyectos PPP requiere determinadas capacidades técnicas concretas especializadas, que hacen básicamente al diseño de los proyectos, la estructuración financiera y, en particular un elemento clave, que es la adecuada asignación de riesgos. Estas especializaciones o capacidades son transversales a todo tipo de proyectos, independientemente de que sean de diferentes sectores, ya sea de transporte, puertos, aeropuertos, carreteras, energía, o de lo que se llama infraestructura social, es decir cárceles u hospitales. Se trata de capacidades específicas en el diseño de proyectos o de contratos de participación público privada. En general, en muchas partes del mundo esas capacidades se desarrollan en una unidad de proyectos que está en el Ministerio de Hacienda. ¿Por qué en el Ministerio de Hacienda? Porque la estructuración del proyecto culmina con una asignación de riesgos que, en general, implica algún tipo de pasivo contingente o compromiso del Estado en el mediano plazo respecto al proyecto. Por lo tanto, es el Ministerio de Hacienda el que debe resolver respecto a ese tema. Y es en esa unidad de proyectos donde se van generando esas capacidades que son específicas del diseño de estructuración financiera de los proyectos y asignación de riesgos de PPP. Pero en esas unidades esto también se da en las prácticas internacionales no se desarrollan capacidades sectoriales. Allí no va a haber ingenieros de transporte, ni eléctricos, ni especialistas en el funcionamiento de cárceles, porque esas capacidades están en cada uno de los Ministerios o agencias sectoriales. No parecería razonable ni eficiente duplicar esas capacidades. Entonces, la unidad de proyectos se especializa en estos temas y en general está en el Ministerio de Hacienda.

La solución que nosotros estamos proponiendo para Uruguay no es específicamente esa. No se trata de una unidad de proyectos tradicional, con capacidades para el diseño y estructuración de proyectos en el Ministerio de Economía y Finanzas, sino que la unidad de proyectos del Ministerio de Economía y Finanzas, esto que llamamos Unidad de Proyectos de PPP, básicamente tiene que analizar los estudios de valor por dinero y las contingencias fiscales y asignación de riesgos de los proyectos, de manera de observar cuáles son las contingencias futuras, los pasivos que se están asumiendo, los riesgos que se están asignando, y aprobar o no continuar con la realización del proyecto. No le estamos dando a esa unidad capacidades o atribuciones en el tema de estructuración e implementación del proyecto, que se las estamos otorgando a la CND. La CND está siendo vista como una unidad especializada, técnica, en estructuración e implementación y también, por qué no, en la promoción de proyectos. Pero esas características hacen que ella no pueda ser quien controla los proyectos, quien define si la asignación de riesgos es adecuada o no y quien define si el Fisco está en condiciones de asumir las contingencias para que el contrato de PPP funcione. Aquí hay una institucionalidad propuesta diferente a la clásica, dividida en dos tipos de funciones más especializadas: la CND como estructurador y promotor de proyectos, y la unidad de proyectos del MEF como unidad de control, por la que también pasan los proyectos. Esa es la institucionalidad que estamos previendo en el proyecto de ley y así estamos adecuando las experiencias internacionales a la realidad uruguaya. Esto también tiene que ver con las dimensiones relativas, la cantidad de proyectos y las especializaciones de lo que estamos hablando. En Brasil, por ejemplo, hay leyes estaduales de PPP y cada Estado tiene su propia agencia de PPP, la cual se

encarga de todo el tema de diseño, promoción y también de control. En Uruguay parecería que lo más eficiente es utilizar las capacidades que hoy tiene el Ministerio de Economía y Finanzas aplicadas a estos proyectos específicos para asignar riesgos y definir eventuales contingencias fiscales y desarrollar en la CND las capacidades financieras, ya que parece que es la que está más en condiciones de llevar adelante esa tarea.

Según el concepto que mencionaba recién y con ese enfoque, se define en el proyecto cuál es el rol de la CND, por lo que se hace referencia a desarrollar y fomentar la ejecución de proyectos, elaborar y difundir lineamientos, asesorar y contribuir al fortalecimiento de las Administraciones Públicas. La CND tiene un rol de desarrollador, estructurador y promotor de este tipo de proyectos, visto básicamente desde la parte privada del proyecto, por lo que no entreveramos a la CND desde el punto de vista de lo público, con la posibilidad de tener decisiones respecto a los proyectos o contingencias fiscales, ya que obviamente, por su definición institucional, no es la institución adecuada para ese tipo de definiciones.

Entrando en detalle aunque no quiero ser muy específico porque no tengo previsto el tema del articulado, aunque luego podemos referirnos a él, aprovechando la presencia del doctor Rueda, que es el redactor jurídico del proyecto de ley, podemos decir que hay un capítulo de garantías. Se especifica el tipo de garantías que se exige a los privados o contratistas a los efectos de llevar adelante estos proyectos y se incluye el tema de cómo se modifica la garantía cuando se cambia el contrato, ya que el tema de la modificación contractual es clave en este tipo de proyectos dada sus características. También se avanza en el tema de cuáles son las aptitudes específicas para contratar y cuáles son las imposibilidades y, particularmente tal como hacíamos referencia de acuerdo a la intervención del señor Diputado Gandini, el proyecto de ley aprovecha no sé si es la palabra adecuada para redefinir y modificar claramente el régimen de iniciativa privada en el entendido de que pensamos que el régimen de las ofertas no solicitadas es importante y potencialmente tiene beneficios, teniendo en cuenta que el actual sistema, tal como está previsto en la legislación, no ha permitido que se lleven adelante.

Teóricamente, ¿en qué se basa esto de la iniciativa privada? Existe determinado tipo de capacidades, iniciativas o posibilidades que la capacidad de innovación del sector privado puede generar no necesariamente las genera; muchas veces no, pero tiene esa potencialidad y la propia Administración no tiene la vinculación con el medio o las capacidades técnicas o tecnológicas a los efectos de identificarlas. Entonces, en el tema de la iniciativa privada se pretende crear un procedimiento de manera de poder incentivar al sector privado para que desarrolle iniciativas a fin de poder capturar para la sociedad en su conjunto esa capacidad de innovación o "aggiornamiento" tecnológico que el sector privado, potencialmente, puede tener. En primer lugar, el procedimiento debe ser transparente, claro en cuanto a los plazos, al otorgamiento de los temas, a los criterios por los cuales se otorga o no una iniciativa privada, y también debe tener los incentivos adecuados para que efectivamente cumpla con el objetivo de que el privado realice esa propuesta innovadora.

Reitero aunque creo que no tengo cifras en el momento que entendemos que el procedimiento actual, que implica una ventanilla en Presidencia de la República donde todos los privados, sin mayor grado de definición, pueden presentar iniciativas privadas que luego se tramitan en cada una de las agencias del Estado sectoriales en función de cuál es el sector en el que se realizan hay plazos que no están previstos y, obviamente, eso termina en una ventaja para el privado y en un llamado público, no ha sido eficiente a la luz de los resultados, o por lo menos desde nuestro punto de vista, y no ha podido cumplir con los objetivos para los cuales fue diseñado el sistema. Seguimos entendiendo que este es un sistema adecuado, que bien regulado y teniendo claro qué es lo que se pretende de él puede tener beneficios importantes. De esta manera se incentiva la iniciativa privada y pensamos que aprovechando las capacidades que estamos desarrollando en la CND a los efectos de la estructuración de este tipo de proyectos, el mecanismo propuesto de cambiar la ventanilla de presentación de proyectos de Presidencia a la CND y definir un nuevo procedimiento claro y transparente para la aprobación y luego para el llamado público y la licitación de esa iniciativa privada, es mucho más eficaz y podríamos canalizar inversiones y propuestas que pueden ser mucho más beneficiosas.

Entonces, sí es cierto que en este caso estamos cambiando un procedimiento actual para la tramitación de iniciativas privadas por este en el cual aprovechamos las capacidades que estamos desarrollando en la CND, solamente a los efectos del análisis y la selección de los proyectos. La CND, en todo el proceso, no tiene ninguna competencia para tomar resoluciones en cuanto a la conveniencia, sino que simplemente asesora a la Administración contratante de acuerdo con los criterios que previamente define. Luego se sigue el proceso, se entra por la CND y una vez que la Administración contratante, previo asesoramiento de la CND,

concuerda en que ese es un proyecto innovador, que vale la pena llevar adelante y que la preferencia que está establecida hasta en un 10% en el proyecto de ley es un incentivo adecuado a los efectos de asegurar una competencia razonable para el proyecto, se realiza el llamado público a la provisión de ese contrato va a estar dado de acuerdo a las condiciones generales del proyecto de ley.

También hay un tema relativo al contralor del contrato. Se trata de un contrato a largo plazo. La Administración contratante ya no la CND ni el estructurador, es decir quien firma el contrato, es quien se encarga de controlar su cumplimiento a lo largo de la vida útil del proyecto, y está prevista una información a esa unidad de proyectos del Ministerio de Economía y Finanzas que definíamos cuáles eran sus funciones. Los controles de un proyecto de estas características abarcan todo este tipo de aspectos previstos.

También hay un régimen sancionatorio previsto, que tiene medidas cautelares, intervención y retención, tratando de resolver problemas específicos de este tipo de contratos de acuerdo con la realidad uruguaya.

Asimismo, hay un tema de modificación de contratos que también está previsto. La experiencia internacional abunda bastante en ejemplos de estas características. Los contratos de largo plazo tienen modificaciones, por las que el proyecto de vida útil tiene costos, sobrecostos y problemas en diversas experiencias en el mundo. El caso chileno ha tenido un análisis muy serio que ha determinado que este tipo de aspectos, o la regulación de los mecanismos, las causas y los topes para modificar contratos, haya sido estudiado y hemos optado por alguna solución que entendemos adecuada y prudente. El monto máximo de nuevas inversiones en los contratos no puede exceder el 50% del presupuesto de obra y en la etapa de construcción no podrá exceder el 30%. De alguna manera, esta restricción es una limitante pero la consideramos adecuada a la luz de la experiencia internacional en la materia. En general, este tipo de soluciones como la que estamos planteando que diría que está del lado de la prudencia, es la que está adoptada en todo el espíritu del proyecto. Cuando tuvimos que resolver entre una opción prudente y otra más audaz que, obviamente, puede tener como contrapartida mayores beneficios porque como herramienta puede dinamizar los objetivos para los que fue diseñada, optamos siempre por la primera, a riesgo de perder los otros beneficios.

Nosotros prevemos solo dos causas de renegociación: razones de fuerza mayor y como le llaman los abogados los hechos del príncipe. La renegociación de contratos ha sido sumamente estudiada tanto a nivel teórico como práctico hay muchas experiencias al respecto, y hemos optado por una solución prudente, previendo solo dos causales y enmarcándolas en favor de la Administración. Es importante que la Administración tenga un marco normativo sobre el cual basarse para la renegociación. Muchas veces la experiencia internacional en ese sentido es clara, no tener normas adecuadas o causales explicitadas claramente determina que el funcionario evite la renegociación, generando problemas mucho mayores y sobrecostos importantes para la sociedad, inclusive paralizando proyectos.

En lo que respecta a la cesión del contrato que también es un elemento importante, el contratista podrá ceder total o parcialmente el contrato a un tercero con la autorización previa y expresa de la Administración, que deberá verificar si el cesionario cumple con las condiciones establecidas. Sobre este asunto hubo discusiones; quizás el doctor Rueda pueda ahondar al respecto. A nivel del sector financiero en este tipo de proyectos es importante que el promotor del proyecto, el privado, pueda ceder el contrato al eventual financista, de manera de poder acceder a financiamientos adecuados. Algunos abogados nos señalaban que esto ya está previsto en el marco normativo vigente, pero pensamos que era importante establecerlo específicamente en este proyecto de ley para dar una señal clara a los financistas. En esto hubo preocupación de las AFAP que están viendo este proyecto como una oportunidad importante para canalizar recursos en proyectos de infraestructura.

Respecto a cómo se extingue el contrato, y a la solución de controversias para lo cual se establece la obligatoriedad del arbitraje, de acuerdo con las mejores prácticas de la renegociación, su previsión da más certidumbre, evita problemas, inacción de parte del Estado, sobrecostos e ineficiencias, que se generan cuando las cosas no están claras.

Esta es la presentación general del proyecto de ley; tratamos de dar un esquema de cuáles son los fundamentos, qué lo inspira y cuáles son las soluciones que se han ido definiendo para cada uno de los problemas de acuerdo a la realidad uruguaya. Entendemos que la ley es una herramienta que estamos poniendo a disposición de los sectores público y privado a efectos de generar un ambiente mucho más adecuado para la imprescindible inversión en infraestructura que debemos llevar adelante en los próximos años.

SEÑOR ABDALA.- Damos la bienvenida a la delegación y le agradecemos la presentación, que ha sido bien interesante. Interesante es el tema por cierto que, al mismo tiempo, exhibe complejidades y una serie de aspectos intrincados que tendremos que ir desgranando en el curso del análisis parlamentario.

Tengo muchas preguntas para formular, pero en principio quiero dedicarme exclusivamente a un aspecto de carácter central y general que me parece que debería estar en el fundamento de esta iniciativa y en lo que definen los primeros artículos: el objeto y el ámbito de aplicación, es decir, para qué se concibe este instrumento, qué alcance tiene y, por lo tanto, qué podemos esperar de él desde el punto de vista de su implementación.

Comparto siempre lo hice la participación del sector privado en los procesos de modernización de las infraestructuras públicas, en los procesos de modernización del Estado en lo que concierne al régimen de la prestación de los servicios públicos. Sin dogmatismos, francamente creo que esa es una alternativa que el país siempre demandó, respecto de la cual podemos tener diferencias de hecho, siempre las hemos tenido en distintas instancias de debate político que se han dado en el correr del tiempo en cuanto a los límites, el alcance y el modelo de gestión, al definir la participación del sector privado en este campo.

El Capítulo I es de una amplitud tal que me plantea una serie de interrogantes. Tenemos que saber bien qué estamos resolviendo si aprobamos lo que se propone en los primeros artículos. Aquí se habla de establecer este modelo de participación público privada para la creación de infraestructuras está claro, pero también para la "prestación de servicios relacionados", tal como se establece con una enorme amplitud. La amplitud, además, está definida por las excepciones: los cometidos esenciales del Estado y los monopolios.

Creo que en la historia económica de Uruguay jamás se planteó que los cometidos esenciales fueron objeto de participación privada por lo menos yo no lo recuerdo; en la definición clásica de Sayagués Laso los cometidos esenciales del Estado son la justicia, la seguridad pública, la defensa nacional, las relaciones exteriores. Que yo recuerde, nadie planteó jamás la privatización de la Justicia.

La otra excepción o limitación es la de los monopolios. Todos sabemos que la propia evolución económica y el proceso de globalización en el que estamos inmersos determinan que el concepto de los monopolios muchas veces se vaya relativizando; ANTEL es un ejemplo típico. Cada vez más nuestras empresas están en competencia, aun cuando se mantengan determinados monopolios desde el punto de vista jurídico. De manera que es una limitación relativa porque, creado el instrumento de las participaciones público privadas, alcanzará con que mañana como lo establece la Constitución una ley deje sin efecto un monopolio en favor del Estado para que automáticamente esa actividad pueda ser objeto de este modelo de gestión. Sin ir más lejos, existe un tema que el país debatió en 2003: la refinación y la importación de combustibles refinados. Hoy es jurídicamente un monopolio en favor de ANCAP, pero puede suceder que mañana, por una ley aprobada por mayoría en el Parlamento por la misma mayoría que seguramente apruebe este proyecto, o una similar, concedamos sin limitación alguna la actividad de la refinación y de la importación de combustibles.

El proyecto es exhaustivo y está bien en todo lo que hace a la regulación y a la reglamentación de las relaciones contractuales entre el público y el privado, pero todo lo que tiene de exhaustivo en eso, no lo tiene, a mi juicio, en la definición de los límites conceptuales.

Advierto que el Capítulo I, "Disposiciones Generales", habilita distintas formas de privatización de servicios públicos. Utilizo el término privatización con sentido amplio, como se lo ha utilizado siempre en este país; la privatización no es solo la venta de un activo público, de una empresa pública, sino que se ha utilizado ese término para definir distintas formas de participación del sector privado en estas actividades. Francamente lo digo a partir de una valoración jurídica, no política, no advierto, por lo menos en las consecuencias, mayores diferencias entre lo que contienen los artículos 1º, 2º y 3º con relación a la concesión de servicios de lo que preveían los primeros dos artículos de la ley de empresas públicas del año 1992 que fueron derogados, que precisamente hacían referencia a la concesión de servicios públicos. No estoy haciendo valoraciones políticas; esas las haremos después. El artículo 2º de la ley de empresas públicas establece: "La Administración Central y los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados podrán autorizar, contratar o subcontratar con terceros la ejecución de otras actividades de sus competencias que no constituyan cometidos esenciales del Estado ni servicios públicos o sociales. [...]". En realidad, ese artículo 2º derogado por la ciudadanía en un referéndum era más restrictivo de lo que consagran los primeros artículos de este proyecto de ley que estamos analizando, en cuyo artículo 3º se dice claramente: "[...] la Administración Pública podrá

celebrar todo tipo de acuerdos, contratos y asociaciones con el sector privado [...]", sin límite de especie alguna.

Cuando se habla de asociaciones, ¿cómo se conforman? Porque estas fueron las preguntas que se hicieron creo que muy legítimamente en los debates políticos que se dieron en Uruguay de cara al referéndum de la ley de asociación de ANCAP o de la propia ley de empresas públicas. En esa asociación, ¿el Estado va a ser mayoría? ¿Va a ser minoría? ¿Quién va a tener la gestión? Aun cuando no se trate de una asociación, cuando se celebre un contrato de participación público privada para la prestación de un servicio público, ¿quién va a gestionar? Porque la gestión es esencial; fue siempre tema de debate.

Lo que refiere a la propiedad ya está laudado; me parece que está claro, después de las instancias plebiscitarias que se cumplieron, que los uruguayos no somos partidarios de la venta de los activos ni del patrimonio público. Lo que queda en debate es la gestión: quién se encarga de cumplir los servicios, con qué modelo y en qué contexto. Me parece que respecto de esto hay una vaguedad tal que permitiría a esta Administración o a la que venga sea del signo que sea tener un instrumento de una enorme amplitud que permitiría hacer todo tipo de cosas, inclusive todo tipo de privatizaciones.

Hechas estas consideraciones generales, me gustaría realizar dos preguntas.

La primera es qué piensa hacer el Gobierno con esto. A la hora de concebir este instrumento, ¿qué alcance le da? ¿Hasta dónde se podrá llegar en materia de concesión de servicios? Lo de las infraestructuras está claro: pueden ser iniciativas para construir una escuela, una cárcel, un liceo. Eso está bien y, por supuesto, lo compartimos. Pero cuando entramos en el terreno de la concesión de servicios, el límite es bastante más amplio y allí debemos ser más precisos. ¿Cuál es la idea? ¿Cuál es la concepción que está detrás de esto? ¿Qué definiciones o qué plan hay? Supongo que el Poder Ejecutivo habrá recibido ofertas, propuestas y tendrá ideas para llevar a cabo, porque por algo está pidiendo este instrumento, más allá de las obras de infraestructura.

La segunda pregunta es de menor importancia, pero puede ser ilustrativa. A lo largo de su exposición el señor Subsecretario hizo referencia en forma recurrente a modelos de otros países; habló del derecho comparado, de la experiencia internacional, y mencionó varias veces a Chile. Yo quisiera saber si el Poder Ejecutivo ha internalizado sería interesante; es de gente inteligente hacerlo buenas ideas o experiencias que han funcionado en otros países, si ha tomado como modelo algún país en particular o, eventualmente, ha extraído ideas de experiencias que en distintos países del mundo supongo que fundamentalmente occidental se han llevado adelante.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- Efectivamente, es bastante público que estamos trabajando en este proyecto desde que comenzó esta Administración. Llevamos entre seis y siete meses de trabajo, lo que ha implicado el esfuerzo de distintos técnicos así como el contacto con experiencias internacionales. Hemos contado con cooperación internacional de organismos multilaterales que nos han acercado técnicos españoles, chilenos y de otros países de Latinoamérica. Hemos realizado seminarios y eventos. Como ustedes saben, este es un tema que está muy presente en la agenda de los organismos internacionales por diversas causas. Creemos que en estos meses hemos acumulado un conocimiento importante a nivel del Ministerio de Economía y Finanzas, de la CND y de otros organismos del Estado, como el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, que nos ha permitido ir incorporando esas experiencias por eso nos hemos tomado todo este tiempo, adecuándolas a la realidad de nuestro país.

Cuando hice referencia a Chile no fue para mostrarlo como modelo o ejemplo, sino porque este país ha desarrollado un importante análisis y una evaluación "ex post" de todos los procesos de concesión, al punto de que hoy hay en el Congreso chileno un proyecto de ley que modifica la importante Ley de Concesiones realizada en los años noventa, incorporando la experiencia acumulada a la luz de errores y problemas que ha habido y que se ha logrado identificar durante esos estudios. Hemos accedido a dichos estudios, y la experiencia chilena nos ha servido muchas veces para ver lo que debemos tratar de evitar.

Con relación a la primera pregunta, voy a dar mi opinión aunque no soy abogado; luego le pediré al doctor Rueda que abunde en el tema.

El proyecto de ley tiene una estructura y un esquema que trata de asimilarse a las prácticas internacionales; no es demasiado innovadora. Cuando hablamos de "infraestructuras y prestación de servicios relacionados" tratamos de acotar la definición. El objetivo de dicha definición fue que los servicios a que estamos refiriéndonos en el artículo 1º sean los directamente relacionados con la infraestructura. Pretendimos que esta definición no recuerdo cuál era la alternativa fuera lo más restrictiva posible y solo incorporara los servicios imprescindibles para llevar adelante la infraestructura. El objetivo de este proyecto de ley, como se explicó y se aprecia con los procedimientos que están previstos, es contar con una herramienta para apuntalar la inversión en infraestructura.

SEÑOR RUEDA.- En primer lugar, quería aclarar que cuando se buscó como opción un texto autocontenido, lo que se intentó fue un mecanismo eficiente para celebrar contratos de largo plazo entre las entidades públicas y las privadas del modo más eficiente. Si bien se hizo una precisión muy certera sobre la ley de iniciativas privadas, debo señalar que de ningún modo se intentó modificar el ámbito de competencias y los cometidos de las entidades que van a contratar.

Las modalidades que se conocen respecto de este tipo de contratos son múltiples. Un contrato de este tipo puede ir desde una fase inicial, que es un diseño de un anteproyecto de ingeniería de una obra de infraestructura, pasando por el diseño y la construcción, hasta el diseño, construcción y operación. Entonces, esta definición apunta fundamentalmente a señalar que este es un instrumento que va a financiar obras de infraestructura y sus servicios conexos. A veces es difícil buscar una redacción tan exacta que delimite respecto de cada entidad contratante qué se incluye y qué no. El señor Subsecretario me atribuye gentilmente la autoría del proyecto, pero si bien yo hice aportes y presenté algunas ideas iniciales, este trabajo fue fruto de un intercambio muy interesante que tuvimos. En algún momento se intentó dar mayor precisión incorporando al articulado ejemplos específicos de hacia dónde apunta esto, pero finalmente se optó por pasarlo a la exposición de motivos, en la que se puede observar una enumeración de los tipos de contrato; todos apuntan a las obras de infraestructura, pero también dejan a cubierto porque en rigor no se trata sólo de la infraestructura que el contratista pueda operar, mantener, una obra. Por eso hace mención a los servicios. Ese es el alcance que nosotros le damos.

SEÑOR ABDALA.- Tomamos nota de la explicación que se ha ensayado. De cualquier modo, esto nos confirma que la redacción del artículo 1º es muy defectuosa. El artículo 1º se integra con el primer y segundo incisos. De manera que si en el segundo inciso se establecen excepciones de esta envergadura, como los cometidos esenciales del Estado y los monopolios públicos, hay que tomarlas con sentido taxativo. Y las normas deben interpretarse armónicamente: las leyes en su conjunto y, en particular, cada uno de los artículos que se componen por más de un inciso. Yo creo que esto se presta a una interpretación bien diferente.

Tengo entendido lo leí en el diario que este segundo inciso se incorporó a los efectos de lograr determinadas armonías o consensos dentro del Poder Ejecutivo, pero eso no me importa. A la hora de legislar tengo que analizar la propuesta concreta, y tal como está puede interpretarse en el sentido que mencioné anteriormente. Si tenemos necesidad de poner como excepción los cometidos esenciales del Estado razonando por el absurdo, la privatización de la Justicia y el monopolio de la refinación, el otro extremo no puede ser simplemente el servicio conexo a la ejecución o a la construcción de una escuela. En el medio hay una gama enorme de servicios públicos de mayor o menor entidad, de carácter competitivo, que prestan las empresas públicas y la Administración Central. En todo caso, yo creo que habría que haberse esmerado un poco más porque, en mi concepto, es el artículo más importante de todos. El artículo 1º, que es el objeto, es el que define, ni más ni menos, cuál es el sentido del proyecto de ley, su alcance y para qué lo pide el Poder Ejecutivo.

Digo esto con enorme respeto, pero francamente, si bien tomo por buena la explicación y creo que ese fue el espíritu, entiendo que desde el punto de vista de la concepción normativa esta no es la mejor redacción o, por lo menos, el resultado puede ser otro que el que se ha pretendido.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quisiera solicitar una aclaración.

Entiendo que cuando el primer inciso del artículo 1º hace referencia a "prestación de servicios relacionados", se entiende que son los servicios relacionados con la creación de una nueva infraestructura o con su

operación. Está relacionado con ese objeto, que es el que determina todo el procedimiento. Va a haber una nueva infraestructura, que puede ser operada si así lo establece el contrato, y los servicios relacionados son los que correspondan a esa operación.

Por ejemplo, si se licita una carretera por este procedimiento, el servicio de iluminación puede ser prestado por el privado; esto no quiere decir que se vaya a privatizar la energía eléctrica, sino que se va a prestar el servicio relacionado con esa infraestructura, que se incluyó en el procedimiento de contratación. Esa es la interpretación que nosotros le habíamos dado.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- Esa es la interpretación y el espíritu del artículo. Así lo entendemos y, como decía anteriormente, pretendimos dar una definición restrictiva al respecto, aunque no sé si el objetivo ha sido logrado.

SEÑOR GANDINI.- Bienvenida la delegación a la Comisión y bienvenido el Gobierno al capitalismo. Demoraron pero llegaron.

Creo que esta es una herramienta muy interesante, aunque no totalmente novedosa para nuestro país. Hay antecedentes de participación público-privada, más allá de esta regulación específica, como lo es el régimen de concesiones, tan resistido en algunos casos, pero que se ha venido aplicando, así como el régimen bien original de la administración mixta de los casinos. En este último caso existe una participación privada, con riesgo privado, pero también con participación pública directa en la gestión. Creo que hay otras normativas en nuestra Constitución, que quizás no hayan sido estrenadas en esta materia, que habilitan esta participación del Estado con el sector privado.

Creo que es una buena herramienta, pero que hay que trabajarla mucho. Me parece que debemos perfeccionarla en algunos aspectos, lo que se hará en el debate parlamentario para mejorarla en cuanto a su aplicación práctica y concreta. Quienes creemos en este tipo de mecanismos pensamos que tiene que ser aplicable. En ese sentido, considero que quizás tenga algunas cosas a mejorar, dando mayor precisión a algunos aspectos para que queden claros en la ley y establecer controles parlamentarios y de otra naturaleza externos a las partes involucradas a la aplicación de esta normativa, que no se previeron.

Más allá de esta primera visión general que, además, es muy personal, me gustaría hacer algunas preguntas concretas sobre un tema bien complejo.

¿Qué es infraestructura? No tengo claro el concepto. ¿Dónde está definido? ¿Es la obra que hace un ingeniero? Generalmente uno entiende por infraestructura las rutas, los puentes y, eventualmente, los puertos. Sin embargo, hemos ido entrando en otro tipo de infraestructura.

Me refiero a las cárceles, por ejemplo. Acá hay prevista una verdadera privatización en la gestión de las cárceles. Acá estamos diciendo que se habilitará la posibilidad de que venga un particular y nos entregue una cárcel, llave en mano, para novecientos reclusos, les dé de comer todos los días, les asegure la higiene, el calor, la iluminación, el ejercicio, etcétera, y el Gobierno les paga todos los meses un monto que equivale a la amortización de esa inversión, a la ganancia de la empresa y al costo del servicio. Esta es una verdadera privatización de la gestión de una cárcel en la que invirtió un particular. ¿La cárcel es una infraestructura?

En el diario se habla de escuelas o de centros educativos, pero también se habla de centros de convenciones y de complejos deportivos. Es decir que vamos estirando el concepto de infraestructura. ¿Un complejo de viviendas es una infraestructura? En el concepto tradicional no lo es, pero es bueno que se precise y que en la norma el concepto de infraestructura quede delimitado porque lo que se permite es una asociación con el privado para la construcción y la gestión. Esto lo determinará el Estado teniendo en cuenta una serie de elementos; supongo que no va a dar la gestión de una escuela, pero sí le puede dar la de una cárcel.

¿Se prevé contratar por este mecanismo nuevos casinos? Esto lo pregunto porque la megalicitación se detuvo en determinado momento y allí hay infraestructura. De hecho, en la megalicitación se prevé que la contraparte de la iniciativa privada para un casino pueda ser un complejo deportivo, una piscina para la ciudad, un hotel o servicios turísticos; es lo que estaba referido originalmente aunque ahora el concepto se amplía.

Entonces, me gustaría que nos refiriéramos a alguna norma que definiera lo que es infraestructura.

¿El Estado mediante este mecanismo puede enajenar patrimonio público?

Tal como está redactado el proyecto, no veo limitación para ello. La pregunta es: ¿hay intención, está previsto, o no está descartada la posibilidad de que el Estado enajene patrimonio público en este nuevo procedimiento?

En tercer lugar, entiendo claramente cómo funciona esto cuando se trata de un particular que recupera su inversión y toma su ganancia, tanto de la construcción como del eventual servicio, cuando el usuario de esa construcción paga por ella. Caso típico: una carretera que tiene un volumen de tránsito suficiente como para repagar la inversión; las que hemos visto funcionar por concesión de obra pública. Pero también tenemos casos exactamente opuestos: una cárcel. El preso no paga por estar allí. El Estado es el que va a pagar. En el medio, tenemos situaciones que hay que precisar. Por ejemplo, rutas que no tienen retorno mediante el pago, como la Nº 7, la Nº 6, la Nº 8. No sería un peaje lo que podría pagar la inversión; por lo tanto, se hará mediante mecanismos como se habla de peaje sombra, es decir, el Estado pagará por el usuario con una cuota, algo parecido a un "leasing".

Ahora; me confunde lo que he escuchado del propio Gobierno. Por ejemplo, en la Comisión de Presupuestos y antes, en una reunión que tuvimos legisladores del Partido Nacional con el Ministro de Transporte y Obras Públicas, se dijo que en el quinquenio se destinarán US$ 600:000.000 para inversión vial, pero para mantenimiento, con alguna pequeña excepción de algún anillo perimetral, y que habrá otro tanto de inversión para obra nueva, pero que eso se hará con inversión privada. Mi confusión es que, afirmado así, parece que será a costo del particular y no del Estado. Esto podría ser así en alguna ruta que tenga retorno, pero esas están todas concesionadas.

Cuando el Ministro hablaba de esto, se refería a otras rutas, como las necesarias para transportar carga en algunas zonas del país y que no tienen el tráfico necesario como para pagar la inversión. Entonces, en algún lado del Presupuesto esto se va a tener que poner. Alguien, alguna generación, lo va a pagar, pero es presupuesto público. En algún momento llegará el día cero, así se lo denomina. Mientras no estemos en el día cero, el Estado no paga nada, pero un día vendrá la empresa a decir "Acá está la obra", y a partir de ese día, el Estado empezará a pagar. Lo empezará a hacer por las mil plazas de una cárcel o por la ruta construida. Hay que incluir esto en el Presupuesto; creo entender que en todos estos casos se trata de fondos públicos.

A veces existe como la ilusión de que estamos llamando al sector privado, que se va a hacer cargo de estas obras; imagino que en algún puerto esto podrá suceder, porque lo paga la carga, lo paga el tránsito, pero en otros rubros, no. De hecho, creo que las escuelas las pagará el Fondo de Infraestructura Educativa que hemos creado y que está presupuestado. Lo que no está presupuestado son las rutas, salvo que esté pensado que el día cero será después de 2015, por lo que serán incluidas en el nuevo Presupuesto. Quiero que se me explique esto, porque el Ministro de Transporte y Obras Públicas dice que se va a hacer con otro dinero que no veo de dónde saldrá. Este es un buen ejemplo para introducirnos en el funcionamiento concreto de este sistema.

Como cuarta pregunta voy a plantear lo siguiente. En el segundo inciso del artículo 3º, se establece: "La ley podrá autorizar a las Administraciones Públicas a constituir o adquirir sociedades comerciales u otras personas jurídicas de derecho privado o a participar en las mismas a los solos efectos de que éstas actúen como contratantes de proyectos de Participación Público-Privada". El artículo 12, dice: "La Administración Pública contratante podrá celebrar directamente contratos de Participación Público-Privada con otras entidades públicas, con personas públicas no estatales o con personas jurídicas de derecho privado cuyo capital mayoritario esté constituido por participaciones, cuotas sociales o acciones propiedad de entidades públicas o de personas públicas no estatales". La verdad es que, en este caso, se cae una "P", porque estas son contrataciones públicos-públicos. En el literal d) del artículo 4º, que define los principios y orientaciones generales, se establece: "d) Adecuada distribución de riesgos: Los contratos celebrados en el marco de proyectos de Participación Público-Privada deberán contemplar una adecuada distribución de riesgos entre las partes, de modo tal de minimizar el costo asociado a los mismos".

Y en la presentación que recién nos hizo el Ministerio, en una lámina con el título "Ventajas de las participaciones público-privadas", el numeral 1) establece: "Optimizar la distribución de riesgos entre el sector público y privado". Acá el riesgo es uno solo y siempre es el Estado; el Estado pierde si pierde lo

invertido por la Administración contratante y pierde si la otra parte es una empresa pública, es una sociedad anónima constituida con capital mayoritario del Estado, etcétera.

¿Esto es para que ALUR contrate con ANCAP? ¿Para qué es en la práctica? Esto es para hacer sociedades anónimas y luego contratar con el Estado. ¿Cómo se distribuye el riesgo? El riesgo siempre es público, porque, de una u otra manera, siempre son fondos públicos. Esta parte no la entiendo y me gustaría que se me explicara.

Tampoco me convence, tal cual está diseñado en el texto, el diálogo competitivo establecido en el artículo 20. Si esto se hace hoy, es ilegal. La Administración conversa con un particular, se ponen de acuerdo en el pliego de la licitación, lo hace a medida y gana uno solo. Tenemos denuncias recientes de situaciones como esta. Hay una consultora que denuncia a la Intendencia Municipal de Montevideo porque hizo una licitación a medida en la que solo podía ganar una empresa encuestadora para hacer una encuesta para ese organismo. Pongo este ejemplo porque es el que recuerdo, pero hay miles. El diálogo competitivo, así como está, legaliza esa situación, y voy a leer por qué: "Artículo 20.- Procedimiento de Diálogo Competitivo. La Administración Pública podrá aplicar un procedimiento de diálogo competitivo con el o los postulantes [...]", o sea que puede hablar con uno solo. ¿Dónde está la competencia? Dice que dialoga con "el postulante". Continúa: "[...]que, habiéndose presentado al llamado público y cumplido los requisitos de solvencia técnica y económica establecidos en el mismo, hayan sido seleccionados". Se presentaron diez, la Administración, por cuestiones técnicas, selecciona a uno y se sienta a hablar con ese uno para hacer el pliego. Luego, se establece: "En el transcurso de este procedimiento podrán debatirse todos los aspectos del contrato con el o los candidatos seleccionados, a efectos de contribuir a la definición del pliego de condiciones particulares". Acá no hay competencia. No hay un diálogo competitivo. Desaparece la garantía, sobre todo, la igualdad de los oferentes, y se abre un enorme campo de tentaciones para negociar y armar algo que deja adentro a unos y afuera a otros.

Además, si el diálogo competitivo es multilateral, es de a uno, porque la Administración debe mantener la confidencialidad. Es decir, selecciona tres, "A", "B" y "C"; habla con "A", habla con "B" y habla con "C", pero la Administración se compromete a la confidencialidad. A "B" no le va a decir lo que habló con "A". "B" nunca va a saber si no se arregló un pliego a la medida de "A". Esto es lo que se realiza acá. Es una barbaridad. Y la legislación internacional no lo prevé así. Por ejemplo, la legislación española prevé el diálogo competitivo para casos muy pero muy excepcionales. Acá está previsto para todos los casos; es uno de los mecanismos a utilizar y no está limitado a nada. Sin embargo, la legislación comparada permite que esto suceda exclusivamente para algún tipo de contrataciones. ¿Cuál es la base?

El Estado tiene un diálogo competitivo cuando no sabe dónde está parado, cuando no conoce el negocio, cuando tiene que investigar un mercado novedoso básicamente tecnológico y quiere saber a qué están dispuestos a invertir los eventuales inversores. Entonces, tiene que hablar antes de hacer los pliegos, pero el sistema tiene que ser excepcional para esas circunstancias y tiene que estar rodeado de garantías para todos. Obviamente, no puede aplicarse para el caso en que el proyecto surge de la iniciativa privada. Porque si surge de la iniciativa privada, tiene que aplicarse el mecanismo de evaluarla y luego licitarla, y el único que puede tener ventajas es el que presentó la iniciativa privada, que es el dueño de la idea que el Estado hace suya, al que le va a dar un privilegio, un plus, a la hora de contratar.

Esto debería aplicarse exclusivamente cuando la iniciativa es pública, del Estado, y para excepciones. De otra manera me parece que sería una fuente de líos y problemas en la que se elimina transparencia, publicidad y la igualdad de los oferentes. En esto tengo diferencias importantes.

También quiero dejar planteada alguna preocupación. Si lo que se quiere es cumplir con la ventaja que se establecía en la exposición del marco regulatorio, en el punto 2), que hace referencia a mejorar la posición del país para captar inversión privada, a mi juicio, se debería ser más preciso en las etapas que tiene este proceso. Me refiero a las etapas del procedimiento, porque estas etapas no tienen plazos, y la inversión hoy en el mundo está vinculada al tiempo; actualmente, hay negocios que dentro de tres años, dejarán de serlo.

Si un estudio de impacto ambiental demora dos años, o una evaluación de viabilidad técnica o una evaluación de valor por dinero pasa por una oficina en la que se queda seis meses, pasa por otra en la que queda cuatro más, por otra, ocho, y en la oficina de impacto ambiental queda un año, etcétera, es, precisamente, lo que desalienta la colocación de inversiones que hoy andan por el mundo sobrando, buscando dónde realizarse, que encuentran a Uruguay con buena capacidad para retenerlas, salvo ese tipo de impedimentos.

Dejo planteada la posibilidad de introducir plazos en esas etapas.

Para terminar, quiero plantear la siguiente preocupación. No me queda claro cómo entra en esto uno de los principales actores nacionales, que son las AFAP. A partir del 1º de enero de 2011, entrará a regir la nueva ley, que modificamos, que permite que las AFAP inviertan sus ahorros, en mayor porcentaje, en este tipo de colocaciones, que tienen que ser muy seguras y tener suficientes garantías. Realmente, los proyectos deben tener comprobada rentabilidad para que ese dinero, que es mucho, y que cada vez es más, pueda colocarse.

Me quedan dudas de si las AFAP pueden ser los inversores principales de alguno de estos proyectos y no quedan afuera por falta de regulación de esta norma y es el sistema financiero, nacional o internacional, el que tiene que atenderlas.

SEÑOR BERNINI.- Me parece muy bueno el nivel de preguntas que se están haciendo; adelanto que comparto muchas de ellas por la inquietud y precisión, pero fueron precedidas por valoraciones políticas.

El Programa del Frente Amplio prevé la participación público privada para el desarrollo, y está directamente vinculado con la limitante que tiene el Estado para poder aplicar dineros públicos y hacer frente a las necesidades de infraestructura que el propio desarrollo productivo del país nos está demandando. Ante esa limitante, es lógico que debemos buscar formas de financiamiento que nos permitan romper ese techo, que es el riesgo que hoy tenemos. ¡Me encanta ese riesgo! El país está explotando a nivel productivo, hay inversiones como no había desde hace mucho tiempo y las fuerzas productivas se están desarrollando, pero hoy tenemos limitantes en infraestructura vial, ferroviaria, portuaria, aérea, logística y generación de energía.

Todos estos son elementos limitantes respecto a la capacidad de desarrollo a corto plazo. Y si no tenemos la capacidad de encarar decididamente una política estratégica para el desarrollo de infraestructura, insisto, cuando el Estado no tiene los recursos necesarios para hacerlo, es objetivamente cierto que este tipo de herramientas son muy importantes y están dentro de nuestro Programa de Gobierno.

Recuerdo muy bien tal como lo ha planteado el señor Diputado Gandini que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas nos presentó una propuesta de desarrollo a nivel de inversiones para el quinquenio dentro de su presupuesto. En lo personal, he desarrollado algunas preguntas pues, por ejemplo, sobre el ferrocarril no había dinero presupuestado.

La propuesta me pareció interesante y buena, y refería a que el centro será el desarrollo y mantenimiento de la red vial; lo presupuestado estima 15 años de mantenimiento en el entendido de que en la medida en que este sea permanente, será mucho más barato y eficiente que esperar que la carretera se rompa para volver a hacerla.

También se nos dijo que lo que está presupuestado para ese plan en materia vial, necesariamente, debe ir acompañado por el modo ferroviario, porque sino, ese dinero no va a alcanzar. Es decir que de antemano sabíamos que uno de los aspectos de infraestructura que tenía que pasar por este tipo de herramientas es el del ferrocarril.

Estamos de acuerdo con la propuesta y me parece que de lo que se trata es que, como legisladores, con total libertad, tratemos de perfeccionar de la mejor manera posible el articulado remitido por el Poder Ejecutivo, tal como siempre ocurre. No dudamos de que esa será la lógica y forma de trabajo que adoptemos, obviamente, con los tiempos que nos marquemos para sancionar la norma.

Entiendo que el artículo 1debe ser más preciso cuando se define lo relativo a infraestructura en lo vial, ferroviario, marítimo, portuario, aéreo, logístico y generación de energía; personalmente, no estoy de acuerdo con la gestión de las cárceles. Me gustaría que se precisen más los aspectos en los que se aplicaría la norma.

Creo que ayudó mucho la intervención del señor Diputado Gandini. Voy a hacer una referencia a algunos artículos, independientemente de las correcciones que se realicen para mejorar la redacción del articulado.

En determinado momento, el artículo 3º establece que la ley podrá autorizar a las Administraciones Públicas a constituir o adquirir sociedades comerciales u otras personas jurídicas de derecho privado o a participar en

las mismas, etcétera, y yo quiero hacer referencia al artículo 188 de la Constitución de la República obviamente, como norma constitucional prevalece por encima de todo, que dice: "Para que la ley pueda admitir capitales privados en la constitución o ampliación del patrimonio de los Entes Autónomos o de los Servicios Descentralizados, así como para reglamentar la intervención que en tales casos pueda corresponder a los respectivos accionistas en los Directorios, se requerirán los tres quintos de votos del total de los componentes de cada Cámara.- El aporte de los capitales particulares y la representación de los mismos en los Consejos o Directorios nunca serán superiores a los del Estado.- El Estado podrá, asimismo, participar en actividades industriales, agropecuarias o comerciales, de empresas formadas por aportes obreros, cooperativos o capitales privados, cuando concurra para ello el libre consentimiento de la empresa y bajo las condiciones que se convengan previamente entre las partes.- La ley, por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, autorizará en cada caso esa participación, asegurando la intervención del Estado en la dirección de la empresa. Sus representantes se regirán por las mismas normas que los Directores de los Entes Autónomos [...]".

Traigo a colación este artículo, porque, independientemente de la redacción, es lo que prevalece y otorga el marco en el que debe moverse. Creo que tendríamos que afinar bien, dar un buen debate y, si estamos de acuerdo con el concepto y la herramienta, tratar de hacer un esfuerzo de enriquecimiento del proyecto; desde mi punto de vista a cuenta de que va a seguir en debate y vamos a seguir intercambiando, hay tres o cuatro aspectos en los que nuestro esfuerzo legislativo debe tratar de centrarse. Ellos son el ámbito de no aplicación de la participación público privada, los controles del Estado respecto a definiciones estratégicas y desarrollo cuando digo esto, también me refiero al Parlamento y a cuál es el rol que debe cumplir en las diferentes etapas y extremos que plantea el articulado, la gestión sobre la que hay un capítulo específico, y los controles en general del desarrollo de estas iniciativas, que, necesariamente, deberán tener auditorías, que están previstas pero que deben ser afinadas a la hora de enriquecer el proyecto.

Por lo tanto, es bueno que comencemos a intercambiar aportes sobre la base del acuerdo respecto a esta herramienta, en momentos en que el país necesita inversión en infraestructura.

Si los visitantes tienen los datos, me gustaría saber cuánto invertirá el país en infraestructura a través del Presupuesto, cuál es el déficit que tenemos y cuánto se estima que sería necesario invertir en carreteras, ferrocarril, generación de energía, etcétera.

Partiendo de ese concepto primario, la tarea es tratar de perfeccionar un proyecto de ley que no está en función del corto plazo, sino que debe ser analizado en un contexto de mediano y largo plazo, como una herramienta hábil para lograr los objetivos, es decir, mayor desarrollo para el país, crecimiento económico y distribución de la riqueza que. Desde mi punto de vista, estos dos últimos conceptos son los que habría que considerar.

SEÑOR PARDIÑAS.- Quisiera saber si el Poder Ejecutivo valoró la posibilidad de incluir la derogación de la Ley Nº 14.637, que habilita la concesión de obra pública.

A su vez, me interesa conocer si en el ámbito de esa discusión que ha tenido el Poder Ejecutivo en la formulación de esta iniciativa y teniendo presente que a raíz de una pregunta del señor Diputado Abdala el doctor evitó ser preciso con relación a los servicios conexos se ha manejado la posibilidad de dejar establecido previamente hacia dónde apuntaría el uso de esta herramienta y definir en la ley cuáles son las áreas e infraestructuras estratégicas. Es decir que por la vía de la precisión, en la norma se podría establecer para qué queremos esta herramienta normativa y no decir que esta herramienta normativa no es para determinadas cosas.

SEÑOR PRESIDENTE.- En el literal g) del artículo 4º del proyecto se establece la responsabilidad fiscal como uno de los principios y condiciones generales. Allí se establece: "Las erogaciones y compromisos financieros que se asuman en el marco de proyectos de Participación Público-Privada deberán ser consistentes con la programación financiera del Estado [...]" y, por lo tanto, con el Presupuesto del Período correspondiente.

Dado que específicamente se establece como condición y principio, quisiera que los visitantes se extendieran al respecto.

En cuanto a la infraestructura y los servicios relacionados que no son considerados típicos para este tipo de obras, se planteaba por parte del señor Diputado Gandini lo relativo a las cárceles y establecimientos educativos.

Quisiera saber si se puede establecer lo relativo a las cárceles y su mantenimiento de infraestructura y servicios conexos, exceptuando los temas de seguridad y rehabilitación de los reclusos. Supongo que algo similar se está pensando para los centros educativos respecto a su construcción y mantenimiento a efectos de evitar que en los meses de marzo siempre tengamos vidrios rotos y baños sin poder utilizarse. Creo que no se está pensando en que los maestros y docentes los deba determinar el agente privado.

Por lo tanto, cuando hablamos de servicios relacionados haría que separar los que están incluidos de los que no lo están.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- Sin levantar mucho el nivel de abstracción, voy a hacer algunos comentarios concretos y otros más teóricos respecto a la herramienta que estamos presentando.

Es un objetivo que se puedan canalizar los recursos de las AFAP, que tienen determinadas características como plazos y requerimientos para el financiamiento de proyectos de infraestructura, que, por su definición y diseño, deberían adecuarse a ser "afapeables", como comúnmente se les llama. En tal sentido, la modificación de la ley que se realizó hace algunos meses incentivará a las AFAP a buscar este tipo de proyectos, y la idea es que estas canalicen recursos.

En la gráfica que vemos en la pantalla dice "Banco Titular Deuda", y ahí debería estar una AFAP candidata a financiar proyectos.

He dicho que acá estamos previendo la cesión de contratos, es decir, lo que se llama "step in rights". Este es un elemento que las AFAP necesitan para poder participar en este tipo de proyectos. Hemos trabajado con ellos y nos han realizado algunos comentarios respecto a esta iniciativa; somos optimistas.

En cuanto al Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el flujo de fondos y lo que se ha establecido en el Presupuesto, podemos ver que la gráfica que está en pantalla muestra que en un PPP el flujo de fondos del Estado comienza a erogarse a partir de que la obra está en operación. Hay todo un período que no hay erogaciones del Estado, pero a partir de cierto momento, sí lo hay.

Esas erogaciones del Estado pueden existir, o no, dependiendo del caso. Si es una obra financiada cien por ciento por los usuarios a través del peaje, el pago condicionado al desempeño puede ser bastante reducido. Pero si se trata de lo que ocurre en la mayoría de las infraestructuras viales de Uruguay como mencionaba el señor Diputado Gandini, que de acuerdo con el tráfico previsto, los usuarios estarían dispuestos a pagar en función de determinadas variables como el ahorro de costo operación, una inversión de esas características no sería rentable, porque el repago que realizaría la Administración estaría condicionado al desempeño. |Ese es un elemento importante para tener en cuenta, y que tiene que ver con la definición de este tipo de instrumento.

Cuando hablamos de asignación de riesgos, quiere decir que el privado que financia, construye u opera cualquier tipo de infraestructura, debe asumir determinados riesgos, que están especificados en el contrato. El cumplimiento de esas especificaciones en el contrato a riesgo de él, es lo que lo pone en condiciones de obtener el repago por la obra. Ese elemento, que parece un poco teórico, es determinante a los efectos de que una obra con estas características no lo hemos hablado pero está implícito tenga las implicancias contables que permitan que la registración se haga de esa manera. Hoy por hoy, un privado podría financiar una obra cualquiera a través de un contrato con el Estado y eventualmente obtener un repago, un contrato de alquiler de la obra, de "leasing" o lo que sea durante la operación. Sin embargo, ello no alcanza para que sea un PPP. ¿Por qué? Porque el repago no está condicionado al cumplimiento de un desempeño, es decir, el privado no está asumiendo riesgos específicos en el proyecto y el pasivo del Estado es efectivo en cualquier circunstancia, no hay una contingencia vinculada a los riesgos. Y si pasa eso, como sucede eventualmente, la contabilidad pública prevé que ello se tiene que registrar al momento en que se contrae la deuda, o sea, al momento cero de construcción; por más que la financie un privado es deuda pública.

Para que este flujo de fondo se refleje en la contabilidad tiene que haber una adecuada asignación de riesgos. Esto es lo que prevé la ley. Es un tema conceptual importante, ya que es la manera que se permite levantar la restricción fiscal. De lo contrario, no se levantaría porque la contabilidad pública indica que se registre esa deuda al momento en que se contrae, por lo que sería una deuda pública. En este caso, si se cumplen estos procedimientos, si hay una adecuada asignación de riesgos, si el repago se condiciona a un cumplimiento de servicios, no sería deuda pública en el sentido clásico, pero sí una obligación contingente de futuro, que tendrá una registración específica. Está previsto en el artículo 56 o 57 cómo se tratará y se informará al Parlamento. Este es un aspecto importante que no se especificó pero que hace a este tema. Este no es un invento del doctor Rueda ni del profesor Apezteguía sino que son las prácticas que se exigen en este tipo de proyectos y el tipo de registración que homologan instituciones multilaterales e institucionales. Acá no puede venir alguien como sucede en otros casos y decir: "Ustedes están registrando mal este tipo de infraestructura, le vamos a hacer un ajuste a la contabilidad y, entonces, en vez de ser tanto la deuda pública, es tanto". No; estamos previendo procedimientos y requisitos que nos aseguran que la contabilidad va a estar efectivamente defendida, va a estar tal como está previsto registrarse.

Con respecto al Ministerio de Transporte y Obras Públicas también ese pago condicionado al desempeño, con riesgo transferido al privado, es un pago presupuestal. Y debe estar previsto sé que lo está en el presupuesto del Ministerio de Transporte y Obras Públicas a los efectos de apalancar los proyectos de PPP. Voy a dar un ejemplo con una cifra, a riesgo de que no sea exacta y tómenla como tal; si el presupuesto de esta Cartera prevé gastos anuales para inversiones viales por US$ 60:000.000 quiere decir que está apalancando inversiones por mucho más que eso porque lo que está previsto en el presupuesto es ese pago condicionado al desempeño. Entonces, cuando viene el Ministro y dice que tiene tanto financiado por privados que es real significa que tiene una inversión en infraestructura mucho mayor.

Esto también tiene una justificación teórica, a la que hoy ya hicimos referencia cuando hablamos del tema intergeneracional y demás, en lo que no quiero abundar.

En cuanto al diálogo competitivo, es un interesante análisis el que hace el señor Diputado Gandini, a quien le escuché decir que evidentemente hay algo que no fue feliz en esta redacción. El objetivo de incorporar ese elemento era bastante diferente al de la lectura que hace el señor Diputado Gandini, y debe ser porque no se ha podido reflejar claramente. Es verdad que el diálogo competitivo no está previsto formalmente en la legislación vigente, pero no quiere decir que no se haga, porque los organismos internacionales utilizan este sistema desde hace muchos años y se denomina "data room". Se utiliza para determinados tipos de proyectos que tienen una complejidad técnica. Además, hay una asimetría de información entre el privado y el contratante que determina que este no esté en condiciones de elaborarlo adecuadamente a fin de que el proyecto sea más eficiente. Este mecanismo de "data room", en el que hay un intercambio previo de información y de condiciones entre los privados y el sector público, debe regularse de tal manera de asegurar transparencia, para que la competencia posterior sea real. Ese es el objetivo de incorporarlo a la ley, que después deberá ser complementada con la reglamentación. Para que determinados proyectos con complejidad y diferencias con esa asimetría de información entre el privado y el público, puedan diseñarse de acuerdo a las condiciones más adecuadas, es necesario que exista un diálogo previo que esté claramente regulado, que sea transparente, abierto que no tenga barreras en la entrada, que todos los potenciales oferentes puedan participar y que después la competencia se desarrolle de manera adecuada. Este es el objetivo de incorporarlo, ya que creemos que es un elemento importante para algunos tipos de proyectos. Acá no está previsto definir para qué tipo de proyectos es sino que se deja a criterio de la Administración cuándo utilizarlo. Es un procedimiento que quizás sea más lento, engorroso o de mayores costos, por tanto, hay que utilizarlo adecuadamente cuando el proyecto así lo justifica. El artículo 20 dice que "(...) deberá ser lo suficientemente amplio como para garantizar una competencia efectiva (...)". El espíritu es tratar de regularlo de la manera más transparente y que la competencia se asegure de la mejor forma posible.

En cuanto a la infraestructura debo señalar que, en general, a nivel internacional, en los organismos multilaterales donde yo tengo más experiencia en infraestructura se define exhaustivamente. Se habla de infraestructura clásica, de transporte, energética y, ahora últimamente, ha surgido lo que se llama infraestructura social; ahí se habla de las cárceles, hospitales, educación, etcétera. Pero básicamente no hay una definición abarcativa y conceptual sino que se establece lo que incluye cada infraestructura. Por ejemplo: la infraestructura de transporte incluye carreteras, puertos, aeropuertos, ferrocarriles, etcétera.

Respecto a que la Administración defina llevar por este tipo de procedimientos lo que llamamos infraestructura social, en particular cárceles, desde mi punto de vista esta iniciativa no es mayormente innovadora en cuanto a cómo el sector privado puede participar en una cárcel o en un hospital, porque hoy se terceriza, por ejemplo, la limpieza de un hospital o la comida. Nada impediría que la comida o el mantenimiento eléctrico de las bombitas del Penal de Libertad estén tercerizado por una empresa privada. No hay una diferencia conceptual en ese sentido, no se prevé una privatización de un servicio público ya sea la seguridad, la salud o la educación, sino simplemente se trata de llevar ese tipo de contrato a un sistema contractual, que hoy se hace entre el sector público y el privado, para la provisión de determinado tipo de servicio que hoy el privado realiza porque muchas veces está en mejores condiciones que el público, y por eso se terceriza la comida, el mantenimiento y la limpieza en particular, donde se asignen adecuadamente los riesgos, lo que permite ser más eficiente. A su vez, se trata de permitir que esos proyectos se realicen mediante este procedimiento que nos asegura este tipo de registración contable que nos deja mover la restricción presupuestal hacia arriba e incorporar más inversiones o liberar otros recursos que, de otra manera, se tendrían que canalizar para otro lado.

En cuanto a que estamos innovando demasiado, incorporando una actividad al sector privado que hoy no realiza, es todo lo contrario: estamos ordenándolas, regulándolas, asignando riesgos, exigiendo y condicionando los pagos a ese tipo de servicio. La experiencia internacional en ese sentido demuestra que este tipo de diseño redunda en una mejor eficiencia del financiamiento general.

SEÑOR APEZTEGUÍA.- Nací en 1958, pocos años después del comienzo del declive del sistema capitalista en este país, que no fue capaz de atender las infraestructuras necesarias que esta nueva etapa de desarrollo nos permite.

Quiero dejar constancia de que soy socialista y que creo en la revolución socialista y en el reparto de la riqueza. Estoy dispuesto a hacer mis mayores esfuerzos para que haya mucha riqueza a fin de repartir entre el conjunto de los ciudadanos y modificar este sistema. No tengo dudas, y utilizaré las herramientas que estén disponibles para ello. Esta es una reflexión personal.

Con respecto a este proyecto de ley no hay gato encerrado; digo esto porque se hizo referencia a la ley de empresas públicas. Quizás las explicaciones respecto a por qué exceptuar del régimen de contratación los cometidos esenciales y la explotación de los monopolios, o establecer claramente en el inciso segundo del artículo 3º que "La ley podrá autorizar a las Administraciones Públicas (...)" y que "Mantienen su vigencia todos aquellos regímenes de contratación previstos en cartas orgánicas, leyes o procedimientos especiales de contratación dictados a la fecha la promulgación de la presente ley", sean aclaraciones que parecen redundantes pero están precisamente para dejar en claro que acá no hay gato encerrado. Perfectamente podrían no estar esas referencias y de cualquier manera el efecto sería absolutamente el mismo.

Con las dificultades de conectarme a Internet, estaba tratando de buscar la referencia que se hacía al momento de la aprobación de las modificaciones de la Carta Orgánica de la CND cuando se decía que en el marco de la ley de concesión de obra pública la CND podría actuar como concesionario de proyectos de infraestructura pública de transporte, energía, telecomunicaciones y de cualquier otro tipo que sea de uso público, de acuerdo con lo que por ley, contratos y convenios se le asignen. O sea que allí había una definición de infraestructuras en las cuales la CND podía tener cierta especificación. Digo esto como una referencia a los efectos de marcar el ámbito de lo que estamos hablando porque en el artículo 3º cuando se establece el ámbito de aplicación dice: "para el cumplimiento de sus fines". O sea que acá cada uno puede hacer lo que constitucionalmente o por ley tiene asignado. Por tanto, las infraestructuras en las que cada organismo, cada Administración, ya sea un ente autónomo, un Ministerio puede incursionar son aquellas directamente relacionadas con el cumplimiento de sus fines. Acá hay cosas que no se pueden hacer. Por ejemplo, la ANEP no puede hacer un casino, aunque eventualmente alguien lo pudiera considerar una infraestructura.

|

Creo que hay una directa vinculación entre las infraestructuras que están contenidas en el proyecto que, obviamente, están vinculadas con lo público, y los fines y cometidos que tiene cada una de las Administraciones contratantes. Cada uno puede hacer lo que tiene expresamente autorizado por ley. Sin duda,

la tarea de definir las infraestructuras puede ser algo bastante complejo y aquí corremos el riesgo de dejar infraestructuras afuera. Pero insisto: no hay gato encerrado. Quizás se puede realizar el esfuerzo.

El señor Diputado Gandini preguntaba si se prevé contratar casinos nuevos por este sistema. Este sistema no deroga ninguno de los existentes y, por lo tanto, hay cosas que hoy hace la Administración y que las va a poder seguir haciendo, y en forma adecuada. El sistema mixto de explotación de los casinos, que siguen siendo públicos, permite un marco adecuado para ese tipo de emprendimientos que entiendo que no son infraestructura. Sin duda no está en el espíritu de esta ley generar casinos utilizando este procedimiento de contratación existiendo otros que le dan el marco adecuado.

También preguntaba el señor Diputado Gandini si en base a esta ley se podría enajenar patrimonio público. No está previsto expresamente en el proyecto y, por lo tanto, las normas de enajenación del patrimonio público son aquellas que están vigentes en este momento, de acuerdo con las potestades que tenga cada uno de los organismos que participe en esto.

Un comentario: esto tampoco estaba permitido en la ley de concesión de obra pública, que tiene una definición bastante más amplia y permite hacer cosas que este proyecto no habilita. El artículo 1º de la ley de concesión de obra pública expresa: "El Poder Ejecutivo podrá otorgar concesiones para la construcción, conservación y explotación de obras públicas a personas físicas o jurídicas, privadas o públicas, a sociedades de economía mixta, habilitando al concesionario a percibir tarifas de los usuarios de la obra, de conformidad con las disposiciones de la presente ley", y su artículo 2º sostiene que: "Mediando razones de interés público debidamente fundadas, la Autoridad Concedente podrá subvencionar la concesión de obras públicas. En estos casos, las condiciones de otorgamiento de la subvención podrán ser ajustadas cuando la rentabilidad de la concesión resulte superior a la prevista". Ese régimen está vigente y este proyecto no propone derogar ese ni ningún otro régimen de contratación; sí deroga normas vinculadas con la forma de realizar la iniciativa privada pero no deroga el régimen de contratación, porque la forma de contratación hoy se desarrolla según lo que establece el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera; lo que estamos proponiendo es que la contratación se pueda realizar, si corresponde, en el marco que establece este proyecto, que es de contrataciones especiales, ya que determina un régimen especial de contratación cuando se cumplen algunas condiciones

Haciendo referencia al artículo 6º se preguntaba si paga el usuario o el Estado. Recién el señor Subsecretario mencionaba que se podría demostrar que finalmente eso es lo mismo o muy parecido, y está expresamente establecido en el artículo 6º qué tipo de contribuciones públicas se pueden hacer a los proyectos de participación público-privada. El artículo expresa que la Administración podrá realizar contribuciones "(...) tales como aportes pecuniarios, otorgamiento de subvenciones, créditos, garantías para la financiación del proyecto, garantías de obtención de ingresos mínimos y exoneraciones fiscales, entre otras". Y establece el marco, bastante más limitado que el que determina actualmente la ley de concesión de obra pública en el sentido de las exoneraciones fiscales, y mucho más amplio en términos de nuevos instrumentos. Esa ley se votó en el año 1984 les recuerdo que fue promulgada por el Presidente de la República Gregorio Álvarez y Ministros Francisco Tourreilles, General Julio César Rapela, Jorge Álvarez Olloniego, Alejandro Vegh Villegas y Coronel Néstor Bolentini, y que el Parlamento luego la ratificó en marzo de 1985, obviamente es mucho más amplia, ha seguido vigente, y en ella se basan muchas de las concesiones actuales, pero tiene apenas siete artículos frente a los 59 de este proyecto que intenta otorgar un marco que por supuesto dé muchísimas más garantías que las que establece esa ley de concesión de obra pública.

El señor Subsecretario ya se refirió a la inversión privada de los fondos públicos en el MTOP y también aludimos al segundo inciso del artículo 3º. El señor Diputado Gandini se refirió al artículo 12 que expresa que: "(...) La Administración Pública contratante podrá celebrar directamente contratos de Participación Público-Privada con otras entidades públicas, con personas públicas no estatales o con personas jurídicas de derecho privado (...)". Lo que estamos estableciendo aquí es que este régimen de contratación, de análisis, puede ser utilizado entre instituciones públicas o empresas privadas que sean de propiedad pública que se mueven en el Derecho Privado; lo estamos dejando claro. El reparto de riesgos es un problema sin duda es mucho más complejo de analizar, pero hay experiencias en este sentido. La propia CVU, que es concesionaria del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, tiene emitidas obligaciones negociables que no tienen garantía del Estado y, por lo tanto, quien las adquiere teóricamente, por lo menos está corriendo el riesgo que corre la CVU, que de alguna manera está siendo propiedad de la CND que, a su vez, es propiedad de organismos públicos. Pero más allá de cuáles sean las consecuencias finalmente en términos de la

registración contable que provoque hacer un contrato de ese tipo que es otra cuestión que deberá ser analizada, y el artículo 57 establece la forma de hacerlo, se prevé que este procedimiento, esta forma de análisis, pueda ser utilizada cuando involucre instituciones dentro de la órbita pública.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- El tema que planteó el señor Diputado Gandini relativo a la asignación de riesgos cuando en principio no hay un agente privado es interesante. Simplemente quiero remarcar que hoy esa realidad existe; hay empresas ciento por ciento de propiedad pública que tienen contratos con la Administración que se financian en el mercado y que, eventualmente, de esa forma, tienen consecuencias en la registración contable. Eso existe. Si esa realidad la incorporamos al artículo 12 le estamos exigiendo a esos contratos una serie de procedimientos de estudios previos, de garantías y reparto de riesgo que dejaría a esas empresas en condiciones más fuertes para defenderse conceptualmente frente a cualquier tipo de consideración. Me parece que ese es un aspecto a tener en cuenta, y haciendo mías las palabras que decía el profesor Apezteguía en cuanto a que aquí no hay gato encerrado, específicamente a eso se refiere el artículo 12.

SEÑOR APEZTEGUÍA.- Siguiendo la referencia que realizaba el señor Subsecretario en cuanto al diálogo competitivo, es interesante hacer algunas aclaraciones. En la Administración, en ausencia de esta figura, y quizás inspirándose en las normas que se derogan vinculadas con la iniciativa privada, en algunos tiempos se puso de moda lo que se empezó a denominar expresiones de interés. Se hacía un llamado de expresiones de interés que establecía las condiciones de un diálogo competitivo; se decidía hacer un "data room" después de que se presentaran todas las ofertas, se analizaba la intersección de ellas y la solución que más se adaptara al interés de la Administración y al presentado por los privados. Y hay alguna sentencia reciente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que dice que las expresiones de interés tienen las mismas consecuencias que las licitaciones públicas. Por lo tanto, podía darse el caso de que en una expresión de interés alguien saliera segundo pero en la licitación saliera primero, y allí empezaron a darse consecuencias complejas que hasta ahora no habían ocurrido y que, por otro lado, hacían necesario establecer cuáles eran las condiciones de un procedimiento de diálogo competitivo que existe sin este nombre para aquellas ofertas que se parecen mucho y que llevan a un par de renglones del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera, que dice que la Administración mantendrá conversaciones reservadas a los efectos de la mejora del precio cuando las ofertas sean manifiestamente inconvenientes. Eso no es para los pliegos sino para los ofertas, pero existen instancias de diálogo y de alguna manera lo que se establece aquí son las garantías que tienen los participantes que, por supuesto, llegan al diálogo competitivo en base a un llamado público que dice: "Queremos contratar esto y vamos a llevar adelante un diálogo competitivo en el cual cada uno podrá participar", lo que, obviamente, no quita que en ese llamado público luego puedan participar aquellos que participaron del diálogo competitivo y aun otros postulantes de acuerdo con lo que se determine en el llamado público a interesados que establece el artículo 19.

Se hicieron algunos comentarios con respecto al tipo de infraestructura. Insisto en que este es un procedimiento de contratación, no de concesiones sino un proceso distinto para establecer contrataciones entre el sector público y el privado, con la característica fundamental de que haya un adecuado reparto de riesgos y una forma especial de evaluación de cuándo se puede aplicar, que está vinculada con la determinación del mejor valor por dinero.

El señor Diputado Pardiñas planteaba que definiéramos si esto es para carreteras, para ferrocarril o para generación de energía. Se puede avanzar en la definición de infraestructura pero creemos que una ley general no puede decir estrictamente para qué se va a aplicar con ese grado de precisión. Todo lo comprable o transable puede ser cubierto a través del TOCAF; sin embargo, no es un procedimiento adecuado para todo. Este procedimiento no es simple como para ser utilizado para cualquier cosa, y el señor Diputado Gandini hacía alguna referencia con respecto a los plazos. Si uno observa el artículo 16, vinculado con la evaluación previa, con algunos elementos que debe tener el contrato y las evaluaciones y la aprobación de los estudios previos, concluye que se trata de un proceso complejo, que solamente sirve para grandes infraestructuras e inversiones importantes. |Como no deroga ninguno de los otros regímenes existentes, permite usarlos de acuerdo a la mejor aplicación que tengan y a la conveniencia de cada uno de los procesos.

SEÑOR ABDALA.- El señor Apezteguía hacía referencia a que se trata de un procedimiento complejo todos lo advertimos, que estaría destinado a obras de envergadura. Por todo eso me llama bastante la

atención la forma de concebir la constitución de la Comisión Técnica.

Todos sabemos que la Comisión Técnica como la comisión asesora de adjudicaciones de cualquier organismo es, sin duda, un ámbito relevante en la definición de los procesos licitatorios, de pequeña o de gran escala. Aquí se consagra una conformación bastante sui géneris: se habla de por lo menos tres miembros. Define claramente cuál será uno de ellos o, en tal caso, qué condición debe tener: "funcionario de la Administración Pública contratante" también me parece bastante novedosa la forma de designar a los organismos públicos con el nombre genérico de "Administración Pública"; o sea que uno tiene que ser del organismo respectivo.

Otro tiene que ser funcionario idóneo; idóneos supongo que deberían ser todos. Pero al decir simplemente que se trata de un funcionario de reconocida idoneidad no sabemos si será de ese organismo o de otro o, eventualmente, que no sea funcionario público, porque no lo dice.

Del tercero, directamente, no dice nada, con lo cual deja abierta una gama de amplias posibilidades para la Administración Pública, sobre todo para quienes estén al frente de ella.

No sé cuál fue el sentido de preverlo así. Me parece un poco rebuscado perdónenme el término; no lo tomen como algo personal; lo digo a partir del resultado legislativo.

SEÑOR APEZTEGUÍA.- La Comisión Técnica prevista en el artículo 8º se parece obviamente está atemperada a la vieja Comisión Asesora de Adjudicaciones. Los organismos hoy tienen una única Comisión Asesora de Adjudicaciones; era una discusión del Texto Ordenado de Contabilidad de Administración Financiera si tiene que haber una única Comisión Asesora o puede haber varias, y si pueden ser designadas en el momento de aprobación del pliego. Acá estamos poniendo una condición muy simple. Tiene que haber una comisión. ¿Por qué? Porque tiene que haber un interlocutor con los distintos actores: con el estructurador del proyecto en primera instancia, así como con las jerarquías máximas, los ordenadores competentes que tienen que ser asesorados en el momento previo a la suscripción del contrato, a la adjudicación. Y acá estamos poniendo una condición muy simple que dice: por lo menos tienen que ser tres. Uno, sin duda tiene que ser de la Administración y otro que podrá pertenecer o no a ella debe tener reconocida idoneidad en la materia objeto de la contratación. ¿Por qué? No quiero nombrar ninguna profesión, pero conozco comisiones asesoras compuestas por escribanos que compran automóviles. Verifican adecuadamente si se cumplieron todos los extremos formales de la licitación, pero su recomendación no va al fondo del asunto, no va a las características del vehículo que se está comprando. Entonces, debe contar con tres miembros, uno tiene que ser de la Administración es una condición, el otro tiene que saber del tema, el tercero queda libre, y después se pueden sumar todos los que se quiera. Esta Comisión Técnica es imprescindible para la asistencia del Directorio, pero además porque es la que se relaciona con el estructurador del proyecto. Acá hay un estructurador especializado del proyecto. No creemos que exista hoy ninguna Administración Pública, ente autónomo o servicio descentralizado que tenga los conocimientos, el entrenamiento adecuado para hacer un contrato con las dificultades que plantea un contrato de participación público privado en el marco de esta ley. Por tanto, creemos que la Administración Pública deberá recurrir a un estructurador de estos proyectos, a alguien que lo asista en toda la discusión, que lo acompañe en todo el proceso. Este puede ser contratado un privado, una firma consultora especializada en estos temas; habrá que hacerlo con los sistemas de contratación existentes, o bien, como puede hacerlo hoy, pero se estableció expresamente en el proyecto, contratar directamente a la CND a la que se le dan los cometidos necesarios para que pueda cumplir esa tarea. Ese es el papel de la Comisión Técnica: tener un interlocutor en el organismo y asesorar al ordenador.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- Esto está en el marco de la concepción de cómo está definida la institucionalidad. Hay capacidades especializadas transversales en los PPP que se desarrollarán en la CND, pero también las podrá desarrollar el mercado, pero las capacidades específicas sectoriales de cada agencia son de esa Administración y es su responsabilidad asesorar y garantizar la calidad del proyecto en su materia específica. Ahí se establece el requerimiento mínimo de un miembro responsable de esa agencia y alguien calificado en la materia. Eso surge del propio diseño institucional que estamos proponiendo.

SEÑOR APEZTEGUÍA.- El literal g) del artículo 4º establece los conceptos de responsabilidad fiscal, pero existen otras referencias que son importantes. Una de ellas tiene que ver con el pronunciamiento que sobre los proyectos deben dar la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio de Economía y Finanzas, que se deben pronunciar sobre los aspectos presupuestarios asociados al proyecto, su viabilidad desde el punto de vista económico financiero, los beneficios de adoptar esta forma de contratación y si se transfiere o no el riesgo de construcción, disponibilidad y calidad del servicio. Esto tiene que ver con el artículo 57, que establece la forma de exposición contable, que depende del informe que realice la unidad de PPP del Ministerio de Economía y Finanzas. Ello no obsta a que el proyecto siga con ese procedimiento; puede hacerlo y requerir una exposición contable especial. La experiencia internacional indica que en algunos momentos se ha hecho un registro, una exposición contable, pero al ir cambiando las condiciones contractuales, pasado el tiempo hubo que revisarla en uno u otro sentido. Esa es la tarea que tiene la unidad de proyecto de participación público privada prevista en el Ministerio de Economía y Finanzas.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- En términos generales, todo lo que este proyecto de ley establece el marco normativo vigente ya lo permite hacer; no hay ninguna innovación. Lo que hace este proyecto de ley es dar un marco y establecer un procedimiento diferente para hacer determinado tipo de cosas. Hoy los privados pueden proveer servicios a las cárceles, a los hospitales, a las escuelas; pueden construir y financiar escuelas; pueden construir, financiar y operar infraestructuras viales y portuarias.

Acá se genera un proceso que da determinadas garantías y controles que determinan que el Estado y los privados tengan un marco adecuado y razonable al que atenerse, aun a riesgo de que los procesos previstos en este proyecto de ley hacen que los plazos para que este tipo de proyectos se diseñen, se estructuren y se construyan puedan ser bastante más largos que los tradicionales. Ese riesgo se asumió en este proyecto y pretende, por lo menos así es su espíritu, ser absolutamente garantista y estar siempre del lado de la prudencia a los efectos de dar más garantías a la Administración y a los privados.

Se hizo referencia al aspecto educativo. No hay que confundir los fondos previstos presupuestalmente para el financiamiento de infraestructura educativa que eventualmente podrá manejar la CND con este tipo de procedimiento. Pero no necesariamente mi opinión es que no va a ser así ese tipo de fondos se manejen de acuerdo con este proyecto de ley. Los fondos presupuestales se le asignan, por ejemplo, a la ANEP y esta hace un contrato con la CND quien por cuenta y orden de la ANEP administra esos recursos. No necesariamente debe cumplir los procedimientos previstos en esta ley y el tratamiento contable que tendrán esos recursos será el tradicional. Cuando el Estado traspasa presupuestalmente a la ANEP eso se registra como gasto público y esa inversión después la CND, por cuenta y orden de la ANEP, la realizará. No quiere decir que la CND intervenga para que efectivamente se apliquen los procedimientos de este proyecto de ley. Este proyecto establece procedimientos complejos, sumamente garantistas, que exigen muchos pasos previos; por tanto, deben utilizarse adecuadamente para aquellos proyectos que lo justifiquen.

Reiteramos que esta para nosotros es una herramienta adicional que no sustituye la responsabilidad del Estado ni las políticas públicas específicas vinculadas a los requerimientos de inversión pública, pero da un marco adecuado, garantista para que Uruguay tenga una herramienta competitiva que permita traer inversiones hacia los necesarios proyectos de infraestructura que el país requiere para los próximos años.

SEÑOR GANDINI.- Quisiera dejar establecidas algunas constancias y luego hacer algunas preguntas.

No me convence la explicación sobre el diálogo competitivo, sobre el que creo debemos trabajar más. En lo que refiere a las infraestructuras, es un asunto pendiente a precisar. Reitero mi preocupación por los plazos para que esto funcione; creo que debería tenerlos.

Tampoco hay adecuados controles parlamentarios. Este proyecto prevé que muchos de los posibles emprendimientos que se ajusten a esta normativa se hagan bajo el derecho privado; el Estado y el Parlamento están lejos de poderlos controlar. Personas de derecho público no estatal pueden ser la parte contratante y entonces no tendremos demasiado control del Estado. Pero tampoco está muy regulado el control para las otras. El Tribunal de Cuentas aparece exclusivamente vinculado a este proceso en la adjudicación, pero no en las etapas previas, como puede estar en otros procedimientos. Por ejemplo, cualquier modificación

contractual requiere previa intervención del Tribunal de Cuentas. Aquí no veo establecido esto. Quizás sea un aspecto para trabajar y para afinar.

Quiero dejar constancia de que muchas de las infraestructuras que pueden abordarse mediante este mecanismo requieren su contraparte de fondos públicos consagrados en el Presupuesto. Se habla mucho de las cárceles escuchamos al Ministro hablar de este tema; hay gran expectativa en que se puedan hacer de ese modo; la prensa dice que la Corporación Nacional para el Desarrollo ha recibido en esta materia una cantidad muy importante de ofertas, pero si el día cero está dentro de este período de Gobierno, dentro de este período de Gobierno habrá que consagrar los fondos para comenzar a pagar. No están, ni está previsto que estén. Pero habrá que hacerlo; de lo contrario, el Estado no podrá cumplir con su obligación. Me queda claro que para las participaciones público privadas que contengan este tipo de inversiones se requerirá una previsión presupuestal.

Por otra parte, el artículo 10 establece que la Corporación Nacional para el Desarrollo será la encargada de la estructuración del proyecto; no sé bien qué es la estructuración, aunque me lo puedo imaginar. Pero también dice que se podrá contratar a otros para eso. Eso tampoco me convence mucho. No me convence que quien estructure el proyecto, contratado por la Administración, sea una consultora, un estudio jurídico, algún actor privado, que normalmente son los que captan a los inversores. Creo que en esto puede haber una implicancia o un conflicto de intereses difícil de detectar. El proyecto se ocupa de excluir a todas aquellas personas que de alguna manera hayan participado en el proceso del otro lado del mostrador para no generar ese conflicto de intereses; sin embargo, en la realidad, quienes pueden estar preparados para estructurar los proyectos que aquí se mencionan son, precisamente, las empresas seleccionadas por inversores del exterior para hacer el estudio de mercado y para defender sus intereses. Es muy difícil detectar ese conflicto.

El literal f) del artículo 4º establece la temporalidad. Dice: "[...] En ningún caso podrán otorgarse a perpetuidad". Pero tampoco dice que no pueda tratarse de cien años. Siempre se habla de quince, veinte, treinta años; creo que las concesiones tienen un plazo máximo de treinta años. Acá el concepto de perpetuidad, que es el que está prohibido, habilita cualquier otro plazo que no sea perpetuidad. Me parece que es demasiado amplio este concepto.

También quisiera preguntar dónde está establecido no encontré esa referencia en el texto del proyecto de ley que luego de vencido ese plazo, como sucede en el caso de las concesiones, los bienes con sus mejoras retornan al Estado.

SEÑOR ABDALA.- Voy a hacer un planteo que tiene que ver con algo que dije en mi intervención inicial porque mi consulta no ha sido debidamente evacuada. Me refiero al concepto de asociación o de asociaciones que contiene el artículo 3º, que no es el que trajo a colación el Diputado Bernini, que es otro tipo de asociación o de participación del Estado y de las empresas públicas en el capital de empresas privadas, o la participación de capital privado en la composición accionaria de las empresas públicas o de los Entes Autónomos. Esa es una hipótesis.

Aquí estamos hablando de asociaciones autorizadas legalmente entre dos personas jurídicas distintas. Por un lado, la persona jurídica Estado, materializada o representada en un Ente Autónomo por ejemplo, UTE, ANCAP, ANTEL y, por otro, una empresa privada. No existe el más mínimo indicio de las características o de la composición que debe tener ese tipo de asociación o, en todo caso, en qué figura o modelo se está pensando. Yo pregunté cómo se va a determinar en esa asociación la participación accionaria del Estado por un lado, y del sector privado por el otro. ¿Quién va a tener a su cargo la gestión cuando se trate de servicios?

Aquí se hace referencia a servicios relacionados con las infraestructuras; es un concepto amplio que, a mi juicio lo sigo sosteniendo, se desprende aunque no sea la intención del artículo 1º. Me parece que es una pregunta que bien viene a cuento porque este es un tema que el país debatió ampliamente en 2003. A la ley de ANCAP se le señalaba una condición de enorme riesgo en función de que, si bien preveía una mayoría accionaria para el Estado, no definía claramente el control de la gestión por parte de este en esa asociación con el sector privado. En este caso, no se define nada. Simplemente se dice que se puede hacer cualquier tipo de asociación. Por eso creo que sería bueno tener alguna pista; supongo que si se incluyó el concepto es porque alguna idea existe.

SEÑOR PRESIDENTE.- El segundo inciso del artículo 3º establece que es la ley la que podrá autorizar. Creo que todas estas cosas no van a tener más control parlamentario que la aprobación de la ley. Creo que ese es el sentido de lo que está establecido allí; o sea que simplemente se habilita a que por este mecanismo haya entidades que luego se creen por ley que puedan participar de este procedimiento.

SEÑOR APEZTEGUIA.- Con relación a la pregunta sobre el artículo 10, que refiere a la estructuración de proyectos, el conjunto de acciones que prevé esta iniciativa en todo ese proceso apunta a su estructuración y a la construcción del contrato en las condiciones previstas en el artículo 17. Obviamente, establecer este contrato, el conjunto de los llamados es lo que llamamos estructuración del proyecto y la ejecución de cada una de las acciones requiere de la actuación de organismos especializados.

Nosotros decimos que la CND se puede contratar para ello en forma directa hoy se puede contratar de esa manera y se pueden contratar empresas de reconocida idoneidad en la materia, de acuerdo con el TOCAF. Sí. Hoy, de acuerdo con el TOCAF, se pueden contratar empresas de reconocida trayectoria en la materia. Es decir, muchos Ministerios, muchos Entes Autónomos y Servicios Descentralizados e Intendencias Departamentales, contratan a una firma especializada para que les construya un pliego de condiciones, para que los acompañe en el proceso de adjudicación y para que les realice la evaluación de las ofertas. Existen contratos de ese tipo; existe la inhibición de la participación, para que quien participe no lo haga de los dos lados del mostrador. Inclusive, existen inhibiciones muy claras, sobre todo para los organismos internacionales: quien participa en la construcción del pliego luego no puede realizar ofertas. Además, en el artículo 33 del proyecto, que refiere a las prohibiciones para contratar con la Administración, está establecido expresamente que no se pueden tener vinculaciones directas con el proceso. En el literal c) del artículo 33 se establece la prohibición para quienes "Hayan actuado como asesores contratados por la Administración Pública contratante, en la implementación del proyecto en el que pretenden participar como potenciales oferentes, siempre que dicha participación pueda suponer un trato privilegiado con respecto al resto de los potenciales oferentes".

Con respecto al literal f) del artículo 4º, que refiere a la temporalidad, allí se establece lo mismo que en la Constitución de la República y que en la ley de concesión de obra pública. Todos deben recordar el viejo contrato con el Hotel "Horacio Quiroga" que había sido concedido a noventa y nueve años. Tal como están estructurados, no es negocio tener este tipo de proyectos a noventa y nueve años. De la misma manera, no fue negocio el Hotel "Horacio Quiroga". Nadie puede hacer un hotel y pretender que dure noventa y nueve años. No es negocio. Tampoco nadie va a hacer una carretera para que dure noventa y nueve años. Los flujos del 99º año descontados por cualquier cosa no dan nada.

Aquí se establece que no puede haber concesiones a perpetuidad y no se fija ningún límite de veinte, veinticinco o treinta años; el límite dependerá de las características de los proyectos. Si se quisiera poner un límite, habrá que ser cuidadoso y poner un límite elevado, pero luego ni el "Excel" sería capaz de descontar muchos años y habría que hacer las cuentas en forma manual.

Con relación al artículo 3º con relación a las asociaciones con el sector privado, este procedimiento de contratación permite culminar el proceso llegando a la conclusión de que se requiere una asociación. ¿Qué dice el artículo 3º? Que si ese es el caso, hay que venir al Parlamento con un proyecto de ley que tendrá determinadas características y establecerá expresamente todas las normas que sean necesarias. No podría ser de otra manera. Por ejemplo, si es necesario crear una asociación, del tipo de una sociedad comercial, hay que venir al Parlamento. Esa es la intención de este artículo.

Con respecto a la transferencia de los bienes, en el literal j) del artículo 17 señala que hay que establecer claramente: "Destino de las obras y equipamientos objeto del contrato a la finalización del mismo", y el literal l) del mismo artículo dice: "Mecanismos aplicables a la liquidación del propio contrato, incluyendo disposiciones sobre las compensaciones a que pudiera dar lugar la misma".

La idea es que lo que sale del patrimonio del Estado simplemente hay que decir en qué condiciones vuelve, y lo que no es patrimonio del Estado hay que decir cómo se dispone. Aclaro que no necesariamente puede ser de interés del Estado que algo le sea devuelto luego de veinte años. A veces es necesario decir: "Por favor, no me lo devuelva". Por ejemplo, yo estaba en la Intendencia de Montevideo cuando terminó AMDET y nos

devolvieron las subestaciones. ¡Por favor! Era para decirles: "No me devuelvan esto que es un serio problema".

Cuando se hizo referencia a las modificaciones del contrato y a que no se hacía mención al Tribunal de Cuentas, aclaro que cuando comienza el CAPÍTULO X, el Artículo 48, relativo a modificaciones del contrato, establece: "La Administración Pública contratante, previa conformidad de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y del Ministerio de Economía y Finanzas e intervención del Tribunal de Cuentas, podrá modificar las características de las obras y los servicios contratados [...]". Eso está dicho expresamente pero con más condiciones que las actuales. Es obvio que cualquier contrato debe ser firmado con intervención del Tribunal de Cuentas lo establece el proyecto porque podría significar una erogación para el Estado. Esto no tiene nada que ver con el TOCAF, sino con el propio mandato del Tribunal de Cuentas. Obviamente, no se puede modificar algo que fue intervenido por el Tribunal de Cuentas sin su intervención, a menos que el propio Tribunal, en su momento, la haya delegado a alguna persona en especial. Esto está perfectamente establecido en el artículo 48 y la intervención del Tribunal es la misma que tiene hoy, es decir, en la última etapa del proceso opina sobre la legalidad del cumplimiento de los trámites que se establecieron en el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera.

SEÑOR PRESIDENTE.- Vamos a continuar el análisis de este proyecto conjuntamente con otros que tenemos en el orden del día, que para nosotros tienen más urgencia que este aunque este tenga más importancia. Entre ellos tenemos, nada más ni nada menos, la aprobación de las modificaciones tributarias y del secreto bancario que vienen del Senado; precisamente, tiene prioridad para poder finalizar su tratamiento legislativo.

A su vez, junto a la Comisión de Salud Pública y Asistencia Social, tenemos a estudio un proyecto enviado por el Poder Ejecutivo sobre la incorporación de nuevos colectivos al Seguro Nacional de Salud, y si bien aún no ha ingresado oficialmente al Parlamento, en el día de ayer lo estuvimos analizando, pues, por razones obvias, debe ser aprobado antes del 31 de diciembre de este año.

Por último, tenemos a estudio este proyecto de ley que recién comenzamos a considerar. Algunos señores Diputados ya han solicitado invitar a representantes de algunas entidades, como así también a profesionales e integrantes de algunas cátedras de la Universidad de la República expertos en la materia.

En virtud de que la integración de las Comisiones de Hacienda y de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración no se ha llevado a cabo, a veces, nos vemos ante temas que presentan complejidades contractuales y jurídicas.

Y para finalizar, tenemos por delante la aprobación de las modificaciones realizadas al Presupuesto en el Senado.

SEÑOR GANDINI.- Solicito que en la lista de invitados para analizar este tema se incluya a las AFAP o, al menos, a República AFAP, a efectos de que nos den una visión sobre este proyecto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la visita de la delegación.

Se levanta la reunión.